الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية



دار النشر
بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب
بالرياض

الفساد الاداري

كمعوق لعمليات التنمية

الاجتماعية والاقتصادية

الدكتور صلاح الدين فهمي محمود

دار النشر

بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب

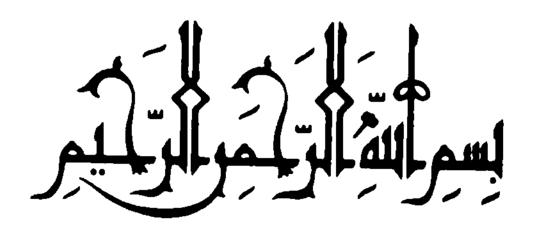
بالرياض

١٤١٤هـ

دار النشر
بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب
بالرياض

الرياض

١٤١٤هـ [الموافق ١٩٩٤م]


بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويـــات

المحتويات

التقديـــم

تـزايـد الاهتمـام بقضيـة الفســاد الإداري في الآونـة الأخيرة، حيث يبدو وكأنه أصبح ظاهـرة في بعض الدول، لها انعكاساتها السلبية على النشاط الاقتصـادي بل وكيـان المجتمع ككل.

وإن كان الفساد الإداري مـوجود في جميـع المجتمعات، إلا أنه أكثر انتشـاراً في الدول النـامية، حيث أن وجـوده يرتبط بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للمـوظف العام، والمسـتوى الثقافي والوعي العام للمواطن بصفة عامة.

وتـزداد وطأة الفسـاد الإداري في الدول النـامية، كـأحد المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنه في الوقت نفسه نتاج للتخلف والفساد الإداري مما يؤدي الى عدم تحقيق العدالة وتبديـد الثروات، ومن ثم اختـلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي وزيادة التوتر وعدم استقرار الأمن.

وأهمية معالجة الفساد الإداري تنبـع من أثره عـلى عملية التنميـة؛ وهي الهدف الـذي تسعى الدول العـربيـة ـ بمختلف توجهاتها ـ لتحقيقه حتى تأخذ وضعها المأمول بين دول العالم.

والقضـاء على الفسـاد الإداري وإن كان يـرتبط أسـاسـاً بالقضاء عـلى أسبابـه الرئيسـة إلا أن الدول لا تـألوا جهـداً في إنشـاء الأجهزة الأمنيـة: الرقـابـة والشـرطـة القضـائيـة لضبط عمليات الانحراف وإجهاض وردع أي محاولة للقيام به ومجازاة

مرتكبيه. ومن ثم كان انتشار الفساد الإداري بالإضافة لاعاقة التنمية فإنه يزيد من نفقات الأمن، بتوجيه موارد مهمة ـ المجتمعات النامية في أمس الحاجة لها ـ لقمع ومحاربة الفساد.

إن الدراسة العلمية السليمة لتشخيص مشكلة الفساد الإداري ومسبباته والتوصل لإقتراح حلول للتخلص منه ـ أو على الأقل تقليل معدلاته إلى أدنى مستوى ممكن ـ يعتبر من الأولويات المهمة التي يجب أن توليها الأجهزة المعنية بالبحث العلمي التطبيقي اهتماماً كبيراً، ولا جدال أن هذا الكتاب يعتبر مساهمة مهمة في هذا المجال.

عبدالله بن عبدالرحمن البراهيم

المقدمـــــة

﴿ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها. .﴾

«صدق الله العظيم»

تسعى هـذه الـدراسـة إلى بحث العـلاقـة بـين الفسـاد الإداري، كـظاهـرة أضحت من أهم المعضـلات التي تـواجـه المهتمين بقضايـا التنمية الإداريـة والاجتماعيـة والاقتصاديـة، وبين التنمية بشكل عام وذلك على مستوى الوطن العربي.

وتمثل هذه الدراسة أهميـة علمية لمـا لبلدان الوطن العـربي من زيادة اهتمام في الآونة الأخيرة برفع معـدلات التنمية بهـا، وذلك بالاستفادة القصوى من كل الموارد المتـاحة والتغلب عـلى كل ما يعيق عمليـة الانطلاق نحـو التنمية بشقيهـا الاقتصادي والاجتماعي ومن أهمها الفسـاد الإداري الذي أضحى ظـاهرة انتشرت في كل أرجاء الوطن العربي.

ولقد انطلقت في اعداد هذه الـدراسة من منـطلق الإدراك الكـامل بـأن هناك عـلاقة تبـادلية بـين ظاهـرة الفساد الإداري وعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد توصلت الدراسة بـالفعل إلى إثبـات الفساد الإداري الـذي يعـد أحـد المـظاهـر المصاحبة لعمليـات التنمية، كـما أنه يعـد في ذات الوقت أحـد النتـائج التي تــظهـر كنتيجــة لمظاهــر التخلف الاقتصـادي والاجتماعي.

في ضوء ما تقدم فإنْ هـذه الدراسـة تسعى إلى طرح إطـار منهجي لتناول ودراسة هذه الظاهـرة، ونحاول من خـلال هذا الإطار الخروج بعدة نتائج وتوصيات تعد في حـد ذاتها أسلوبـاً متكاملاً لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري في الوطن العربي.

الجزء الأول

غرض الدراسة والدراسات السابقة

تتجه معظم المدارس الفكرية الحديثة في العلوم الادارية والاجتماعية إلى أبراز أهمية دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يعيش فيها الفرد، وذلك كأساس لتفسير ظاهرة الفساد الاداري، بالاضافة إلى الظروف البيئية (سياسية، حضارية، ثقافية. . . . وما إلى ذلك) المحيطة بالمكان الذي يحدث فيه الفساد ومدى تأثير ذلك سلباً أو إيجاباً ، سلباً بانحراف الأشخاص من أجل تحقيق أهداف مشروعة بطرق غير مشروعة واتجاههم نحو كل مظاهر الفساد من رشوة وسوء في الادارة واستغلال للنفوذ، واختلاس وانخفاض وتدنٍ في الانتاجية، وهدر الوقت وتعطيل الأعمال. . وغير ذلك، أو إيجاباً في وجود مجموعة من الشرفاء الذين يُعدون قدوة ومثالاً طيباً لسلوك الإنسان السوي الذي يسعى إلى تحقيق آماله وطموحاته المشروعة بطرق مشروعة - على تفشي أو انحسار هذه الظاهرة الخطيرة.

ويتفق هذا الاتجاه في تفسير مظاهر الفساد الاداري على ما ذهب إليه بعض العلماء، من أن للظروف البيئية أهمية كبيرة في التأثير على تهيئة الفرص المناسبة لانتشار الفساد أو التقليل

منه[1]. وهذا ما دعا الباحث إلى تخصيص جزء كبير من هذا البحث للتعرف على تلك الظروف الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية التي أسهمت في حدوث الفساد الإداري.

الآن وبعد أن قدمنا لكيفية معالجة الفساد الاداري من خلال متابعة الظروف البيئية التي ينشأ فيها، نعود فنؤكد بأن دراسة الفساد الاداري ستكون في إطاره أو ظرفه البيئي وهذا الإطار في حالتنا هذه هو الوظيفة العامة. وبذلك ينتقل الاهتمام من دراسة شخصية الموظف العام إلى دراسة المجتمع الذي يعيش فيه والذي يعمل به (الوظيفة العامة) بكل ما يحتويه من تغيرات ومشاكل ومتناقضات اقتصادية واجتماعية وقانونية وتنظيمية. وهذا يعني ضمناً أن المجتمع الذي يحدث فيه الفساد الاداري بانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هو المسئول الأول إلى حد ما عن كم ونوع الفساد الذي يرتكبه الأفراد.

---

١ ـ راجع على سبيل المثال :

- Herbert, David T and Harries D.Keith : Area Based Policies for Crime Prevention in Applied Geography, Vol.6.No.4, oct. 1986. pp. 281-295.
- Emile Durkheim, The Division of Labor in Society. The Free Press. New York, 1968, pp. 49 - 69.

والفساد الاداري كظاهرة يعد مرضاً خطيراً يهدد الكيان الاداري والاقتصادي والسياسي، فالفساد كظاهرة سلوكية - تضفي بظلالها على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية - تتميز بها وبدرجات متفاوتة جميع المجتمعات في العصر الحديث على اختلاف نظمها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو يظهر في الدول النامية والدول المتقدمة اقتصادياً على حد سواء (وإن كانت هذه المجتمعات تختلف في تحليل مفهوم ومكونات الفساد الاداري، كما تتباين في وجهات نظرها حول الأسباب والظروف التي تشجع على تفشي تلك الظاهرة)[1]، ويعد أحد العوامل التي تلقي بظلالها بشكل أو بآخر على نتائج عملية التنمية في هذه الدول.

أيضاً فإن العديد من البلدان النامية - والدول العربية هي

---

١ - هذا على الرغم من أن البعض يؤكد على أن الفساد الاداري في بلدان العالم الثالث يختلف عنه في البلدان المتقدمة من حيث نوعه واتجاهه وأسباب حدوثه، ويؤكدون على التفاوت الاقتصادي واختلاف نظم القيم والاخلاق وحتى في تلك الحالات التي يبدو فيها أن الفساد الاداري متشابه بين دول العالم النامي والدول المتقدمة، فإن التشابه يرجع إلى تغيرات في درجة التحديث على النمط الغربي والتغيرات في نوع وشكل الحياة اليومية والتي نبعت أصلاً من الغرب المتقدم صناعياً وانتقل إلى البلدان النامية راجع : Davidson, R.N., Crime and Development, Croom Helm, LTD., 2 - 10 st., John's Road, London Sw II, 1981.

جزء من هذه الدول[٢] - التي حققت معدلات نمو اقتصادي واجتماعي مرتفعة، ونجحت إلى حد ما في التغلب على كثير من المشكلات التي واجهتها أثناء عملية الانطلاق نحو التنمية لم تستطع أن تحقق نفس النجاح في مجال الحد من الفساد الاداري، خصوصاً أن هذا الفساد كما أشرنا من قبل ينبع أساساً من الوظيفة العامة، وأن الضوابط النظامية (القانونية) لشغل الوظيفة العامة ما زالت مليئة بالثغرات التي تسمح لكل ضعاف الأنفس من المرور من هذه الثغرات بعمد أو بدون عمد والتحايل على القواعد والأنظمة القانونية ومن ثم انتشار الفساد. والأمثلة على ذلك كثيرة في مجالات الترقية والاختلاس والرشوة والغدر بالمال العام.

---

٢ - الغريب في بعض البلدان العربية هو رفضها التام الاعلان عن وجود بعض الظواهر التي تعتبر وإلى حد كبير ظواهر طبيعية ونتاجاً عادياً لأي عمليات تحديث وتنمية، بل يتعدى الأمر ذلك إلى اعتبار أن هذا الإعلان إنما هو شك في قدرة وإمكانات الدولة، بل تعدّ على خصوصياتها، فكثير من المسائل التي تظهر أثناء عمليات التنمية كالبطالة والتضخم والفساد والاداري.. وغير ذلك. يجب الاعتراف بها كظواهر تحتاج إلى دراسة علمية وتشخيص للأسباب التي أدت إلى ظهورها وانتشارها من أجل وضع الحلول المناسبة للحد منها والتخفيف من حدتها، وبهذا فقط يمكن المحافظة على ما تحقق من مكاسب تنموية بدلاً من أن تضيع كلها تحت مظلة إخفاء العيوب

من هنا توجد علاقة قوية بين التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية والثقافية التي تحدث في دولة ما ونوع وكم الفساد الاداري، وفقاً لمفهوم ولادة الفساد Generation of Corruption فقد لوحظ أن عمليات النمو الاقتصادي التي حدثت في معظم البلدان العربية قد لازمها زيادة حالات الفساد الاداري في مجال الأموال، فقد ازدادت جرائم السرقة والتزييف في بعض البلدان العربية، كما لوحظ أيضاً في معظم هذه البلدان أن سوء توزيع عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتركزهما بشكل عام في المناطق الحضرية والمدن الكبرى قد ساعد على رفع معدلات الفساد في تلك المناطق - ويؤثر على نوعها - عنها في المناطق الرئيسية أو القروية. ومع ذلك لوحظ أن هناك ظهوراً لبعض مظاهر الفساد الاداري ظهرت في المناطق الأخيرة بعد أن اتسعت عملية التنمية وشملت المناطق الريفية بالإضافة إلى المناطق الحضرية[1]. فعلى سبيل المثال لوحظ ظهور أنواع جديدة من الفساد الاداري ترتبت على تطبيق نظام التسويق التعاوني في قطاع الزراعة في مصر، والفساد الاداري الذي حدث عقب انتشار الجمعيات الاستهلاكية العامة (الحكومة) التي تقوم بتوزيع السلع الغذائية

---

١ - لا يعني ذلك أن نعمد إلى إلغاء عمليات التنمية تجنباً للفساد!! بل يعني تشديد الرقابة على المال العام.

الضرورية، وتلك التي تقوم ببناء وتوزيع المساكن على المواطنين[1].

وعلى هذا سيعمل الباحث على عرض أمثلة لبعض التطبيقات التشريعية الوضعية مشيراً إلى الثغرات التي تسمح بظهور الفساد الاداري في بعض دول الوطن العربي مع اقتراح بوضع الضوابط القانونية لمثل هذه الثغرات من أجل ضوابط قانونية حاسمة ورادعة لمثل هذه المخالفات.

من هنا يمكن القول أن هذه الدراسة ستسعى إلى بحث العلاقة بين الفساد الاداري كظاهرة سلوكية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وادارية وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي: وسيسعى الباحث إلى بيان كيف أن الفساد الاداري بأنواعه وأنماطه المختلفة يعد معوقاً لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها جميع البلدان العربية منذ فترات طويلة، وكيف أن هذه الظاهرة تلقي بظلالها أيضاً على استقرار الأوضاع الأمنية في هذه البلدان.

---

١ ـ جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، العدد السابع، ١٩٨٣، ص ٤٢.

إذاً فالهدف من هذه الدراسة لن يكون دراسة الفساد الاداري أسبابه ومظاهره فحسب بل سيتعدى ذلك ليكون الهدف النهائي للدراسة هو الحد من انتشار الفساد الاداري باقتراح الحلول الوقائية والعلاجية للتخفيف أو للحد منه والتخلص من بعض آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي ضوء ذلك فإن دراسة ظاهرة الفساد الاداري كمعوق لعملية التنمية لها ما يبررها، وتعكس الاهتمام المتزايد بهذه الظاهرة بين مختلف الدارسين في العلوم الادارية والاقتصادية ومعهم علماء القانون المهتمون بهذه الظاهرة أيضاً.

كذلك فإن الأهمية العلمية لهذه الدراسة تُستمد من زيادة اهتمام معظم البلدان العربية بالسعي نحو القضاء على مظاهر وأسباب هذه الظاهرة، باعتبار أن الفساد الاداري يـ بالفعل سبباً ومعوقاً لعمليات التنمية. ومن هنا ظهرت في الآونة الأخيرة دعاوى كثيرة تدعو إلى الاصلاح الاداري ومحاربة كل ما يساعد على ظهور وانتشار الفساد الاداري، سواء أكانت أسباب ذلك اقتصادية أم ادارية أم قانونية.

الدراسات التطبيقية السابقة :

أجريت عدة دراسات عن الفساد في بعض الدول الغربية والعربية، وقد تمحورت هذه الدراسات حول الفساد من عدة زوايا مختلفة، فمنها ما تعرض للفساد السياسي وانعكاساته على الفساد الاداري ومنها ما تعرض للفساد الوظيفي أو المكتبي وأنواعه وأسبابه، ومنها ما تعرض للاصلاح الاداري باعتباره وسيلة تستخدم في حالات ظهور أو توقع ظهور الفساد الاداري ولذلك فالاصلاح قبلي وبعدي، فهو قبلي بالتعليمات والأوامر والتنظيمات المسبقة لظهور الفساد الاداري، وبعدي، حيث تقوم الادارة بوصف العلاج، واقتلاع المرض.

- ومن بين أهم هذه الدراسات، تلك الدراسة التي أجراها الباحث «صمويل هنتنجتون» Huntington بعنوان التحديث والفساد[1]، وتعرض فيها للفساد الذي صاحب عمليات التحديث الاجتماعي والاقتصادي في كل من امريكا وانجلترا خلال القرن التاسع عشر، على حين أن الفساد كان أقل حالاً في القرنين الثامن عشر والعشرين الميلاديين وعلل هنتنجتون هذه الظاهرة بالتأثيرات الفعالة التي تركتها الثورة الصناعية، وكذلك نمو المصادر الجديدة للثروة والقوة، وظهور

1 - Huntington, S.P. Modernization and Corruption, in Heidenheimer, A.J., Political Corruption, Reading in Comparative Analysis, Holt, Rinehart, N.Y., 197O, p. 452.

طبقة جديدة طالبت الحكومة ببعض المطالب. وقد أدت النظم السياسية في كلتا الفترتين إلى حدوث بعض الخلل والتصدع في البناء الاجتماعي وكان لذلك مردود سيء على الجانب الاداري وشتى المجالات الأخرى.

- أيضاً تمت دراسة أخرى عن نظرية الفساد[1] قام بها الباحث ماكميلان Mcmullan وأكد من خلال دراسته أن الفساد الاداري في كثير من صوره وبصفة خاصة الاختلاس يؤدي إلى استبعاد قدر كبير من موارد البلاد الاقتصادية بالذات وهي بطبيعتها موارد ذات أهمية بالغة في عمليات التنمية المختلفة، فضلاً عن التأثير القوي للفساد في عدم الاستقرار السياسي.
- أيضاً هناك دراسة أعدها الدكتور عبدالرحمن الضحيان عن «الاصلاح الاداري - المنظور الإسلامي والمعاصر»[2] وفي هذه الدراسة عرض المؤلف للاصلاح والفساد الاداري من منظور إسلامي، ثم عرض بعد ذلك للاصلاح والفساد الاداري في الفكر المعاصر. وقد عدد الباحث بعض نماذج من الفساد

---

1 - Mcmullan, M., A Theory of Corruption, American Sociological Review, N.G : 1961, p.181.

٢ - الدكتور عبدالرحمن الضحيان، الاصلاح الاداري : المنظور الاسلامي والمعاصر، سلسلة دراسات في الادارة الاسلامية، الطبعة الأولى، ١٤١٢ هـ.

الاداري مثــل : التسيب الاداري، الـرشــوة، التـزويــر، السرقة، سوء استخدام السلطة، تدمير وهـدر الوقت، عـدم الانتـماء للعمـل، الأنـانيـة وحب الـذات، المحسوبية وغير ذلك. وقد خرج الباحث بعدة توصيات أهمها :

١ ـ إيجاد جهاز قوي للاصلاح الاداري يتبع رئيس الـدولة مباشرة.

٢ ـ إيجاد ادارة للاصلاح الاداري في كل مرفق.

٣ ـ تدريس مادة بـاسم «الاصلاح الاداري» في الجـامعات والكليات والمعاهد.

٤ ـ ربط الترقية والمكافآت بالانتاجية.

٥ ـ جعـل «الحاجـة للموظـف» هي المقيـاس وليس «لكـل وظيفة موظف».

٦ ـ غرس مفهوم «الرقابة الذاتية» في نفوس الموظفين، التي تعنى استشعـار الموظف أن عليـه ومعه رقيبـاً عتيداً من الله تبارك وتعالى.

٧ ـ التـأكيد عـلى أهمية القـائد المسمـوع المـطاع لا المـديـر المتبوع.

ومن الـدراسـة نجـد أن اهتمـام المؤلف قـد انصب عـلى الإصلاح الاداري وذلك من منـظور إسلامي ومعـاصر، ورغم أهمية هذه الـدراسة إلا أنها لم تتنـاول موضـوع الفساد الاداري وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ـ كذلك أعد المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب دراسة أولية عن مكافحة الفساد الاداري قدمت كوثيقة للدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، الذي انعقد في تونس ١٤٠٨هـ.

ومما جاء في هذه الدراسة ضرورة الاعتراف بخطر الفساد الاداري على جميع المستويات الادارية وجميع القطاعات «من الضروري الاعتراف بالفساد الاداري وآثاره الاقتصادية والاجتماعية كمرض خطير يهدد الكيان الاداري والاقتصادي والسياسي للدول النامية ويحاول القضاء على المنجزات التنموية، لدرجة أنه يمكن أن نقول إن: الفساد أفيون الشعوب»[١].

والحقيقة التي يجب الاعتراف بها هو أن الفساد الاداري أداة تدمير للأمة في جميع حياتها وليس في مجال التنمية لذلك فلا بد من الاصلاح إذا أرادت أية أمة النجاة والنجاح.

أيضاً جاء في دراسة المركز أن الفساد الاداري شامل وواسع وقد يكون محلياً أو خارجياً، دائماً أو مؤقتاً، مادياً أو معنوياً، مباشراً أو غير مباشر، ملموساً أو غير ملموس.

١ ـ مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الاداري، تونس ١٠ ـ ١٢ ربيع الآخر ١٤٠٨ هـ الموافق ١ ـ ٣ ديسمبر ١٩٨٧م، ص ١٥.

وقد نقلت الدراسة تعريفات للفساد الاداري لبعض الكتاب الغربيين ومنها تعريف Joseph Nye الذي يعرف الفساد بأنه سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب :

- المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة.
- الاستفادة المادية أو استغلال المركز.
- مخالفة التعليمات لفرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي.

ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم. وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة.

كذلك يؤكد Nathaniel Leff أن الفساد الاداري تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية، ويتجسد الفساد الاداري عن طريق ظهور مؤشرات تدل على أن هذه الجماعات تسهم في عملية اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية.

أما Carl Friedrich فيرى أن الفساد الاداري يحصل عندما يقيم صاحب السلطة والذي تكون عنده مسئولية القيام بنشاطات وظيفية في مكتب رسمي تحت تأثير المادة أو مكافآت أخرى غير مشروعة والتي تؤثر على اتخاذ قرارات في صالح

الجهة التي قدمت المكافآت وبذلك ينتج منها الإضرار بالمواطنين ومصلحتهم .

كما نقلت دراسة المركز تعريف قانون العقوبات الهندي للفساد الاداري ، «بأنه كل موظف حكومي يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه او لأي شخص آخر على أي نوع من المكافآت غير المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمات نفعية أو إجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية» .

وقد لخصت الدراسة النقاط التي يرتكز عليها الفساد الاداري بشكل علني أو ضمني وهي[1] :

أ ـ إن الفساد الاداري يمثل سوء استخدام المال أو الملكية العامة .

ب ـ سوء استخدام السلطة ومخالفة المسئولية تجاه الدولة .

جـ ـ تتم عملية الفساد بين جهتين الموظف في عمله وطرف خارجي .

د ـ التضحية بالفائدة العامة لغرض الاستفادة الشخصية .

هـ ـ عدم تطبيق القوانين أو استخدام العقوبات وتطبيقها على حالات معينة .

---

١ ـ المرجع السابق، ص ٥ .

وقد عددت الدراسة الأسباب المؤدية للفساد الاداري وهي :

١ ـ الصفات الشخصية للقيادة في المجتمع .
٢ ـ الجهل .
٣ ـ الافتقار إلى التعاليم الدينية .
٤ ـ الاستعمار .
٥ ـ الفقر .
٦ ـ العقوبات الشديدة أو المتهاونة .
٧ ـ المرور بأحد مراحل التنمية .
٨ ـ البيئة .
٩ ـ الهيكل التنظيمي للدولة .
١٠ ـ المرحلة الانتقالية .
١١ ـ غياب عملية التدريب والنوعية .
١٢ ـ تأثر الجهاز الاداري بالقيم الفاسدة السائدة في المجتمع .

إنّ هذه الأسباب تساعد على بروز الفساد الاداري غير أنها لا تنحصر في هذا العدد من الأسباب، فهناك أسباب أخرى سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة تساعد على بروز الفساد .

أيضاً وضعت هذه الدراسة عدداً من الوسائل العلاجية للكشف عن الفساد الاداري والحد من ممارسته، ومن هذه الوسائل ما يلي[1] :

١ ـ قوانين العمل، وذلك بالعمل على تطويرها في مجال الادارة العامة والأعمال لخدمة الفرد والجهاز.

٢ ـ أساليب العمل، بتطويرها وتسهيلها والتخصص في جميع مراحل العمليات الادارية.

٣ ـ سلوك الفرد، وذلك بالعمل على دمجه مع بقية أفراد التنظيم وأهدافه، لتحقيق المصلحة العامة المشتركة.

٤ ـ الرقابة الادارية والتقويم الخارجي والداخلي، وذلك بتطوير الاشراف، واهتمام وسائل الاعلام بمراقبة الانجازات والتقصير والحث على تجاوز ذلك.

٥ ـ نظم العمل، وذلك بتطوير النظُم المحاسبية والملكية لخدمة العملية الادارية.

٦ ـ المحاكم واللجان، وذلك بوضع تشريع للعقوبات لدراسة ومقاضاة حالات الفساد الاداري.

٧ ـ وضع البرامج التدريبية، فلا بد من إيجاد لقاءات وندوات ومؤتمرات لدراسة أضرار الفساد الاداري وتقديم الحلول والعلاج للقضاء عليه.

---

١ ـ المرجع السابق، ص ٢٠ ـ ٢١.

٨ ـ التوعية بالعمل، وذلك بتسهيل انتشار السلوك الحسن والدعوة إليه وترسيخ القيم الدينية بين الموظفين.

٩ ـ البحوث الميدانية، أي اعطاء الفرصة للباحثين المهتمين بدراسة الفساد الاداري ووضع الحلول لاستبداله بالاصلاح الاداري.

١٠ ـ اللجان المتخصصة، إيجاد اللجان الوزارية وربطها بمجلس الوزراء لتقديم التقارير الشاملة عن الفساد الاداري لمكافحته.

١١ ـ بنك المعلومات، لابد من توفر شبكة معلومات دقيقة عن الموظف منذ تعيينه وفي جميع حالاته الوظيفية حتى التقاعد.

١٢ ـ التعاون الاقليمي، بين الدول في المعلومات والخبرات لمكافحة الفساد الاداري المحلي والاقليمي والدولي، وإذا تحقق هذا الحل فإنه يؤدي إلى مصالح مشتركة ويقضي على الفساد من مصادره الداخلية والخارجية.

وهذه الدراسة التي عرضنا لها تعد من أفضل الدراسات حول موضوع الفساد الاداري وما يعيبها إلا أنها تعد دراسة أولية ولم يراع فيها منهجية البحث والتوثيق فضلاً عن أنها لمست بعض النقاط الهامة بطريقة عارضة ولم تعمق البحث حولها.

بالإضافة إلى هذه الدراسات التي عرضنا لأهمها، هناك

العديد من المقالات التي كتبت عن هذا الموضوع بشكل مباشر أو غير مباشر ومن أهم هذه المقالات.

- مقال بعنوان «الانحراف الوظيفي والفساد الاداري» بقلم الدكتور إبراهيم أبوالفار نشرت بمجلة الفيصل العدد (٩١) وتعرض فيها المؤلف لتعريف الفساد الاداري وأثره ووسائل القضاء عليه، وفي النهاية تعرض المؤلف للفساد البيروقراطي ودور القادة العرب المسلمين في مواجهة عناصر الفساد الاداري والوظيفي.
- مقال بعنوان التضخم الوظيفي مفهومه وأسبابه وآثاره وعلاجه، ورقة مقدمة لندوة التضخم الوظيفي وإحداث الوظائف في الخدمة المدنية بالمملكة، قدمها الدكتور إبراهيم العواجي.
- مقال بعنوان «التنمية الاقتصادية وظاهرة التضخم الوظيفي» حيث ناقش مؤلف المقال الدكتور عثمان إبراهيم السيد كيف أن التضخم الوظيفي في كثير من البلدان النامية قد انتشر بصورة تجعله يعيق استخدام الموارد البشرية بل يؤدي إلى العديد من الآثار السلبية التي تنعكس بصورة مباشرة على عملية التنمية الاقتصادية.

أما أهم الكتب التي كتبت حول موضوع الفساد الاداري فكانت على النحو التالي :

- «تسيب العاملين، محاولة لتأطير ودراسة وطرح ظاهرة سلوكية»، نشرته المنظمة العربية للعلوم الادارية برقم ٢٩٥ لمؤلفيه، الدكتور محمد عثمان الجعلي والمهندس مهدي محمد شرفي.
- «الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي» صادر من جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي بالرباط، لعدد من الكتاب.
- التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، للدكتور صلاح عبدالمتعال، القاهرة، ١٩٨٠م.
- كسب الموظفين وأثره في سلوكهم، لمؤلفه صالح بن محمد الفهد المزيد، مطبعة المدني، الرياض.

الوطن العربي : منطقة الدراسة :

يمتد الوطن العربي فيما بين دائرتي عرض ٢° جنوباً، ٣٧° شمالاً، وبين خطي طول ٦٠° شرقاً و ١٧° غرباً، ويقع الوطن العربي في مكان متوسط بين قارات ثلاث وهي (آسيا وافريقيا وأوروبا) كما تحوطه حدود طبيعية حصينة، فمن الشمال تحيط به جبال طوروس والبحر المتوسط، ومن الشرق جبال زاجروس والخليج العربي، ومن الجنوب البحر العربي والمحيط الهندي والصحراء الكبرى ومن الغرب المحيط الأطلسي، وتشكل دول الوطن العربي الآسيوي ربع مساحة الوطن العربي تقريباً.

من هذا العرض يمكن أن نخرج بعدة حقائق :

- على الرغم من أن الوطن العربي يأتي على رأس دول العالم من حيث المساحة (١٤ مليون كم٢ تقريباً) إلا أن أقطاره لا تجمع بينها وحدة سياسية رغم توفر جميع الأسباب التي تساعد على قيامها.
- على الرغم من أن عدد سكان الوطن العربي يزيد عن ١٨٥ مليون نسمة فإن هذا العدد لا يتناسب مع مساحته الهائلة التي يمكنها أن تستوعب أضعاف هذا العدد.
- هناك تشابه بين بعض الأقطار العربية التي تجمعها حدود مشتركة مثل دول الخليج العربي وبين دول المغرب العربي، وبين مصر والسودان.
- يمكن أن يقوم بين الدول العربية نوع من التكامل الاقتصادي فيما بينها، كما هو حادث الآن بين دول مجلس التعاون الخليجي، وكما هو مزمع بين اتحاد دول المغرب العربي.. وما إلى ذلك، بحيث يسهم إنتاج أي منطقة عربية واستهلاكها في تطوير اقتصاديات غيرها من المناطق العربية وأن تجد أي دولة ما تحتاجه من منتجات زراعية أو معدنية أو صناعية أو ما تحتاجه من رأس المال أو عمالة أو أسواق لتوزيع منتجاتها في دولة عربية أخرى.
- هذا وقد تضافر الاتساع الكبير مع الموقع الجغرافي في جعل

الوطن العربي بلاداً متنوعة المناخ، وينعكس تنوع المناخات على تنوع التربة والنبات الطبيعي والحاصلات الزراعية.

- والوطن العربي وإن كان غنياً بموارده الطبيعية، إلا أنه ما زال يصنف ضمن البلدان النامية، فمع استبعاد الدول النفطية نلحظ أن متوسط دخل الفرد في معظم أرجاء الوطن العربي لا يتجاوز ٦٠٠ - ٩٠٠ دولار سنوياً (البنك الدولي - تقرير عن التنمية، ١٩٨٧) ويرجع ذلك إلى عدة أسباب بعضها اقتصادي والآخر سياسي.
- يتباين الوطن العربي من حيث نظم الحكم والادارة، فالوطن العربي يضم دولاً ذات ايديولوجيات سياسية متباينة، فنظم الحكم في بعض الدول ملكية وفي البعض الآخر جمهورية، كما أن بعض الدول تأخذ بسياسة التعددية الحزبية والبعض الآخر يتبع نظام الحكم الواحد. كذلك تتباين البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في معظم بلدان الوطن العربي، وهذا التباين مرجعه درجة تأثرها بميراث الفترة الاستعمارية، كما أن كلا منها تبنى نظماً ومفاهيم سياسية واجتماعية واقتصادية متباينة تتفق - من وجهة نظر قياداتها السياسية - مع احتياجات كل دولة وظروفها المحلية.

المهم في هذا الموضوع أن طرق ادارة الاقتصاد الوطني لدول الوطن العربي تفاوتت بين دول غلب عليها المنهج

الاشتـراكي حيث امتلكت الدولـة وادارت وأشرفت بـالكامـل على الاقتصاد الوطني مع تدني إسهام النشاط الخاص، وأخرى أخـذت بنهج غلب عليهـا الطابـع الحـر حيث شكـل النشـاط الخاص الجانب الأكبر في اقتصاد هذه الدول واقتصر دور الدولة عـلى المرافق الأسـاسية فضـلاً عن الرقـابة عـلى أعمال القـطاع الخاص[1].

لقد أخذت كل دولة في بلورة وتجسيـد كيانها المستقـل عبر تحقيق المشـاريع الانمـائية والاجتمـاعية والثقـافية ذات الصبغـة والمضمـون الذي تـرتئيه منـاسباً لهـا، فاتسم النمـوذج المصري والعـراقي والسوري والجـزائري والتـونسي والليبي والسـوداني واليمني بصبغـة ذات مضمـون اشتـراكي، حيث سـاد أسلوب الادارة المـركـزيـة إلى أبعـد مـدى عـلى الصعيـد السيـاسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في تطبيق سيـاسات التحـول الاجتماعي، غير أن معـظم هذه الـدول قد أدخلت عـدداً من التحـولات الهامـة على مسـار التنمية في اتجـاه اعطاء مـزيد من حرية العمل للقطاع الخاص، فبدأت معـظم هذه الـدول[2] في

---

١ ـ الملاحظة التي تبـدو هنا أن معـظم البلدان العـربيـة التي قـامت بهـا ثورات أو انقلابات عسكرية اتخذت الخط الاشتراكي الصارم منهجاً لتنميـة اقتصـادهـا القـومي وذلـك في أعقـاب هـذه الثـورات أو الانقلابات.

٢ ـ باستثناء العراق وليبيا.

اتباع سياسة ليبرالية في السبعينيات واتجهت في الثمانينيات إلى الأخذ بسياسة متكاملة للانتاج الاقتصادي.

أما بقية الدول العربية فقد أخذت في بلورة وتجسيد كيانها المستقل عبر تحقيق المشاريع الانمائية والاجتماعية والثقافية ذات الصبغة والمضمون الرأسمالي الحر، حيث شكل النشاط الخاص في هذه الدول الجانب الأكبر والمهم في اقتصاد هذه الدول بينما تولت الدولة بناء التجهيزات الأساسية فضلاً عن المرافق الادارية كالدفاع والأمن والقضاء والتعليم والصحة.

المهم أن هذا التفاوت قد انعكس على حجم الوظيفة العامة في أجزاء الوطن العربي، فزاد كبر هذا الحجم في كل الدول العربية التي اعتمدت أسلوب الادارة المركزية الصارم، وقل نسبياً في الدول الأخرى التي اعتمدت أسلوب الادارة الحرة. وتعد الدول التي سبق أن أشرنا إلى حدوث تحولات في سياساتها باعطاء مزيد من حرية العمل للقطاع الخاص اعتباراً من ثمانينيات هذا القرن، هي الأكثر من حيث انتشار وظهور الفساد الاداري بها، فالتغيير الذي أعقب التغيير في نظام الحكم أدى إلى انعكاسات خطيرة واختلالات ادارية وتنظيمية واجتماعية، كانت في معظمها مصحوبة بمشاكل، ذلك لأن النسق السائد والنظم التقليدية عندما تغيرت لم تراع العامل البشري والقيم الاجتماعية السائدة التي تحكم حياة الناس ولذلك رفض المجتمع في معظمه تلك التغيرات خاصة تلك

التي فرضت عليهم، وكان رد الفعل المقابل لذلك هو ظهور وتفشي حالات الفساد الإداري في معظم الوظائف العامة التي تديرها وتباشرها الدولة.

طريقة البحث :

تمثل طريقة (منهج) البحث الخطوات الأساسية للبحث والأساليب والطرق التي تستخدم في إعداد الدراسة.

١ - وتأسيساً على ما سبقت الاشارة إليه من تحديد لغرض الدراسة وما تم تناوله من دراسات سابقة ومصادر معلومات البحث في إطار الدراسة، فإن طريقة البحث سوف تقوم على عرض وتحليل لمختلف العوامل البيئية والاقتصادية والادارية والنظامية التي كونت بيئة ملائمة لظهور الفساد الاداري، ومن ثم التوصل إلى نتائج بخصوص الأسلوب الأنسب لمعالجة الفساد الاداري.

٢ - تبنّي منهج علمي موضوعي يعتمد على القيام بدراسة وصفية لتطور ظاهرة الفساد الاداري على المستوى الكلي في الوطن العربي، ثم نقوم بعد ذلك بتحديد الآثار المتبادلة (علاقات السببية) بين كل من الفساد الاداري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك في بعض البلدان العربية التي يتوفر عنها معلومات وبيانات أخذاً في الحسبان طبيعة وظروف مختلف أرجاء الوطن العربي كما سبق أن أوضحنا فيما سبق عن الحديث عن طبيعة الدراسة.

ولما كان أسلوب البحث المستخدم يعتمد على طبيعة المنهج العلمي المستخدم، فإننا سنعمل على معالجة المعلومات واستخدام البيانات الرسمية المنشورة عن بعض البلدان العربية في مجال الفساد الاداري وأنواعه ومظاهره ودوافعه مع الاستفادة من الأساليب الاحصائية كلما أمكن ذلك في تحليل بيانات الفساد على المستوى العربي وذلك من أجل اقتراح حلول للتغلب عليه.

٣ ـ استخلاص النتائج.

تعريف وتصنيف الفساد ودوافعه

مفهوم أو تعريف الفساد :

في غياب تعريف عام وشامل ومتفق عليه للفساد الاداري، فإننا نستعين ببعض من التعاريف المختلفة التي وضعت لتعريف الفساد من أجل الوصول إلى تعريف عام للفساد الاداري. ومن أهم هذه المفاهيم.

ـ مفهوم هنتنجتون Huntington الذي يرى أن الفساد هو «سلوك للموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة»[1].

---

1 - Huntington, S.P., Modernization and Corruption, op. cit., P 450.

- مفهوم كل من رونالدريث R.Wralth وسيمبكنز E.Simpikins اللذين عرفا الفساد بأنه «كل فعل يعتبره المجتمع فاسداً، ويشعر فاعله بالذنب وهو يقترفه»[1].

- مفهوم العالم روبرت تلمان R.Telman الذي عرف الفساد بأنه «الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً، وتتم معظم معاملاته في سرية نسبية ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات. . وما إلى ذلك»[2].

- كما عرف الدكتور أحمد رشيد الفساد الاداري بأنه «تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الاصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية»[3].

- أما جوزيف ناي Joseph Nye فيعرف الفساد الاداري بأنه «سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة

---

1 - Wraith, R., and Simpkins, E., Corruption in dereloping Countries, New York, Noton, 1964.

2 - Telman R., Emergene of Black Market Buseaucracy, admioistration development of Corruption in New States, Public Administration Review, Sep. 1968.

٣ - الدكتور أحمد رشيد، الفساد الاداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، فبراير ١٩٧٦م.

الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة[1].

- كما يؤكد Nathaniel Leff على أن الفساد الاداري هو تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية يتمثل في ظهور مؤثرات تدل على أن الذين يشجعون على الفساد هم من بين الذين يسهمون في اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية[2].

في ظل تعدد مفاهيم الفساد الاداري وفي ظل غياب تعريف عام متفق عليه، فإن هذه الدراسة تُعرف الفساد الاداري بأنه «كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي[3] من

---

١ - المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مكافحة الفساد الاداري، مرجع سبق ذكره، ص ٣.

٢ - المرجع السابق، ص ٤.

٣ - قصد الباحث بذلك التأكيد على أننا نأخذ الفساد بنوعيه المادي =

جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي».

بهذا المعنى فإن الفساد الاداري يتمثل في مؤشرات شتى وللتوضيح فإننا نستقي بعضاً من نماذج الفساد الاداري :

١ ـ التسيب الوظيفي :

يتمثل في مخالفة القوانين النظامية واللوائح، ومن أمثلة ذلك عدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، والخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية، وعدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة ودون مبرر معقول أو مقبول، فضلاً عن عدم استغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات والأعمال الرسمية وانشغال العاملين وانصرافهم للقيام بأعمال غير رسمية خلال وقت الدوام الرسمي، وهذه الأمور عادة ما تحدث في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً.

= والأدبي أو الأخلاقي، خصوصاً أن الدراسة تتم عن الوطن العربي الذي تدين شعوبه بالاسلام، وذلك تمييزاً له عن الفساد في البلاد الغربية الذي أقصره مفكروه على الفساد المادي فقط.

٢ ـ هدر الموارد الاقتصادية :

ويتمثل في الاستهانة بالملكية العامة وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد قدر كبير من موارد البلاد الاقتصادية بالذات ـ وهي بطبيعتها موارد ذات أهمية بالغة في عمليات التنمية ـ كالاختلاس والتزوير والسرقة والغدر بالمال العام وسوء استخدام السلطة. . وما إلى ذلك فضلاً عن انعدام الحس الوطني تجاه المال العام.

٣ ـ انهيار البناء الاجتماعي والسياسي :

إن تعثر عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية كنتيجة لهدر الموارد النادرة والتي يتوقف نجاح التنمية على الكميات والنوعيات المتوفرة منها ـ يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل القومي وإلى سوء توزيع موارد الدولة بين الأفراد وبين الأقاليم (المحافظات والمدن والمقاطعات)، ومن ثم وفي ظل غياب نظام قانوني حاسم ورادع ـ إلى ظهور طبقات جديدة من أصحاب المصادر الجديدة للثروة والقوة، وهذه الطبقات تؤثر بشكل أو بآخر على بناء واتجاه السياسات الحكومية، مما يؤدي إلى حدوث خلل وتصدع في البناء الاجتماعي للدولة، وسيكون لذلك مردود سيىء على الاستقرار السياسي والأمني في هذه البلاد[1]،

---

١ ـ يتمثل ذلك في تفشي روح اللامبالاة، وانعدام دافع العمل بجد =

وطالما وصل الأمر إلى حد تصدع البناء الاجتماعي والسياسي بالدولة كنتيجة مباشرة لانتشار الفساد في بلد ما، فإن ذلك سيؤدي إلى حدوث خلل كامل داخل هذا البلد مما يؤدي في النهاية إلى انهيار اخلاقياته ومُثله. وهذه النتيجة هي التي ستسبب الهلاك والدمار للأمة مصداقاً لقوله تعالى ﴿وما كان ربك ليهلك القرى بظلم وأهلها مصلحون﴾[1].

بالامعان في أمثلة الفساد الاداري هذه يتضح لنا أنها قد شملت أنواع الفساد، فقد اشتملت على الفساد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والديني والأخلاقي أيضاً.

ولا شك أن بعضاً من أمثلة الفساد السابقة عادة ما يكون متوارثاً في وجدان الأفراد والجماعات مثل الاستهانة بالملكية العامة وعدم وجود الحس القومي تجاهها، وقد يكون مبعثه أسباباً تاريخية أو اجتماعية مثل سيادة مفهوم القبيلة على حساب مفهوم الأمة.

وبالعموم فإن أمثلة الفساد التي عرضنا لها سابقاً لها عدة مبررات وسنعمل على تفسيرها في أجزاء قادمة من هذه الدراسة.

واخلاص، وفقدان الانتماء للعمل، وعدم احترام العامل للوظيفة العامة التي يشغلها، وضعف الرقابة والاشراف من قبل الرؤساء على مرؤوسيهم وعدم الجدية في متابعة الأداء.

١ ـ سورة هود، الآية : ١١٧.

أنواع الفساد :

إن تصنيف الفساد إلى أنواع يساعد في البحث، لأن المتغيرات أياً كانت كنهتها سياسية أم ادارية أو اقتصادية أو إجتماعية. . وما الى ذلك. إذا قسمت إلى مجموعات أصغر وأكثر تجانساً على أسس معينة ومحددة تصبح أكثر وضوحاً ويسراً في الاستخدام. هذا من جهة، ومن جهة أخرى تكون النتائج التي يتم التوصل إليها في ظل متغيرات مصنّفة أكثر دقة.

هذا ويصنف الفساد إلى عدة أنواع وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها أو المعيار الذي على أساسه يتم التصنيف. فقد يصنف الفساد على أساس الفساد المادي، أي الفساد الذي لا شأن له بالجوانب الأخلاقية أو الدينية، وقد يصنف الفساد بحيث يشتمل بالاضافة إلى الفساد المادي على الفساد الأخلاقي أو الديني، وهو ما يجري عليه العمل في معظم البلدان الاسلامية، وتبرز أهمية هذا التصنيف عندما ندرس أو نبحث موضوع الفساد من حيث النطاق، فيُهتم بالفساد المادي الأخلاقي في البلدان الاسلامية، بينما يُهتم بالفساد المادي فقط في البلدان الغربية.

وقد يكون الفساد وظيفياً أو ادارياً، حيث يتخلى العاملون وينصرفون عن القيام بأداء واجباتهم سواء جزئياً أو كلياً مع

عدم بذل المتوقع منهم من مجهود، مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل ومن ثم تدني مستويات الكفاءة، وتبرز أهمية هذا التصنيف عندما ندرس العلاقة بين الفساد الاداري وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبار أن الفساد الاداري يعد من المعوقات الرئيسة أمام عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما قد يكون الفساد سياسياً، وهو الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً، نظاماً يتسم بعدم الاستقرار السياسي وسلب حرية إبداء الرأي من المواطنين وحرمانهم من المشاركة في رسم السياسات العامة. كل هذا أدى إلى انتشار الفساد الحكومي والانحراف وتعميق روح اللامبالاة عند المواطنين، فتفشت ظاهرة الفساد وعمت الفوضى الادارية. ورغم أن الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية خلال مراحل التطور السياسي[1]، فإن تطبيق سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية غير المدروسة وغير الواقعية والتي غالباً ما تظهر في بيئة سياسية يغلب عليها تمركز السلطة في أيدي فئات محددة، أدى إلى تدهور الأوضاع وترديها ومن ثم انعكاسها على الأداء العام في جميع القطاعات وعلى سلوكيات العاملين.

---

1. Braibanti, Ralph; Reflection in Bureaucratic Corruption, Public Administration, Vol. 40, Winter, 1962.

وقد يصنف الفساد طبقاً للشكل الاجتماعي، فكما هو معروف أن المجتمعات تختلف وتتباين في تركيبها النفسي والأخلاقي والطبقي كما تتفاوت رؤية المجتمعات وفهمها لمعاني الولاء والوطنية وتقديس العمل، وينتشر هذا النوع من الفساد في المجتمعات التي تتفشى فيها ظواهر اللامبالاة والتسيب والجمود وقلة الدافع للعمل وضعف روح المبادرة والابتكار والاستغلال الوظيفي. . من الظواهر المرضية والسلبية.

هذا وتتعدد تصنيفات الفساد الاداري، ولكن التصنيف الذي يهمنا هنا هو ذلك الذي يساعدنا على تفهم أسباب ودوافع الفساد، والعوامل التي تؤثر على حدوثه وهو في نفس الوقت تصنيف شمولي إلى حد كبير وهو كما يلي[1] :

الفساد المادي والأدبي :

ويتمثل في الرشوة، والاختلاس، التزوير، السرقة، الغدر بالمال العام، الغش، تزييف العملة وتهريب البضائع والأموال، الاستهانة بالملكية العامة وانعدام الحس الوطني، الاحتيال، خيانة الأمانة، تهريب المخدرات والمسكرات، تهريب وترويج الأفلام المنافية للأخلاق. . وما إلى ذلك.

---

١ - دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مرجع سبق ذكره، ص ٣.

الفساد الوظيفي :

ويتمثل في مخالفة القوانين، المحسوبية، الاهمال، عدم احترام مواعيد الدوام الرسمية، تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة.

الفساد السياسي :

يؤدي عدم الاستقرار السياسي وسلب حريات المواطنين وعدم اشراكهم في اتخاذ القرارات، فضلاً عن اتباع سياسات تنموية لم يقدر لها النجاح، إلى تمركز السلطات في أيدي فئات محددة، وهذا يعمل على تدهور الأوضاع فتزداد جرائم استغلال النفوذ، والتعيين بدون مؤهلات ومخالفة القوانين والأعراف والتعاليم، فضلاً عن طبيعة البناء الحكومي الذي يشجع ويساعد في حد ذاته على انتشار الفساد البيروقراطي.

الفساد الاجتماعي :

ويتمثل في ندرة وجود أو انعدام معاني الوطنية والولاء والاخلاص وحب العمل والتفاني في ادائه، وتفشي روح اللامبالاة وانعدام الاخلاق الوظيفية كعدم المحافظة على سرية المكاتبات والقرارات وعدم احترام المرؤوسين للرئيس وعدم

الانصياع للأوامر والتعليمات المكتبية والاهمال في تقديم وتوفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين والذي ينعكس على الظروف الصحية فتسوء، وعلى تدني المستوى الغذائي، وعلى ضعف درجة التعليم . . وما إلى ذلك.

دوافع وأسباب الفساد

تتعدد الدوافع أو الأسباب المؤدية للفساد وتتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والادارية والسياسية والنظامية، ولذلك فليس بالامكان حصر دوافع وأسباب الفساد الاداري، ولكننا سنعمل على الربط بين عدد من الدوافع والأسباب وبين أنواع الفساد التي ذكرناها من قبل، مع العلم بأن كل مجموعة من هذه الدوافع يمكن أن تضم داخلها جملة من المعوقات تكبر أو تصغر حسب الظروف البيئية الاجتماعية والادارية الخاصة.

١ ـ أسباب اقتصادية واجتماعية :

تلعب الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتردية دوراً هاماً باعتبارها أحد الدوافع وراء ظهور الفساد الاداري. فسوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام[1] والتي تتمثل في

---

١ ـ من مظاهر سوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية ـ والتي هي محصلة لعدة أسباب منها ما هو اقتصادي مثل اتباع سياسات تنموية غير =

محصلتها النهائية في عجز الدولة عن اشباع الحاجات الأساسية للمواطنين يعد سبباً رئيسياً وجوهرياً وراء السلوك المرضي الذي يسود بعض العاملين في معظم البلدان النامية.

٢ ـ أسباب ادارية :

يمكن القول بشكل عام أن طبيعة البناء الحكومي تساعد على انتشار الفساد الاداري، ولقد أوضح «روبرت تلمان Telman» في دراسة عن الفساد الاداري بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً

= مدروسة، ومنها ما هو سياسي كانعدام المشاركة السياسية، وتمركز السلطة في أيدي فئات معينة، ومنها ما هو اجتماعي كالافتقار للمأوى الملائم والظروف الصحية السيئة والمستوى الغذائي المتدني، وضعف درجة التعليم ـ ما نلحظه من سوء توزيع للدخول والثروات بين الأفراد والمحافظات (الامارات والمقاطعات) والخلل في الهيكل الاقتصادي والمالي (التفاوت الشديد بين الاستهلاك والانتاج والادخار والاستثمار، والنفقات والايرادات وعجز الميزان التجاري . .) وارتفاع مستويات الأسعار (التضخم)، تفشي البطالة الناتج عن عجز الدولة بقطاعيها العام والخاص عن توفير فرص عمل جديدة، الظروف الصحية السيئة، ضعف درجة التعليم . . وما إلى ذلك، وسوف نناقش ذلك بالتفصيل عند الحديث عن بيئة الفساد الاداري في الوطن العربي.

بيروقراطياً[1]، وقد أكد هذا القول «بريبانتي Braibanti» الذي أوضح أنّ الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية[2]، وهذا يؤكد على أن سوء التنظيم الاداري وبيروقراطية القيادة الادارية المتمثلة في تعدد القادة الاداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والانسانية لدى القادة، فضلاً عن القيادة المتخلفة والفاسدة وتناثر السلطة كلها أسباب ودوافع تفسد جو العمل وتعد دافعاً وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكياً.

٣ ـ أسباب سياسية :

بالاضافة إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والادارية فإن الفساد الاداري والسلوك المنحرف بشكل عام يحدث بسبب المناخ السياسي واتباع بعض الدول ايديولوجيات متباينة معاصرة تتعارض أو تتفق بشكل أو بآخر مع التعاليم الدينية. ولقد انعكس ذلك على الاستقرار السياسي في معظم البلدان النامية.

---

1. Telman R., Emeregence of Black Market Bureaucracy, op. cit., P. 180.
2. Braibanty, Ralph; Reflection in Bureaucratic corruption, op. cit.

هذه الظروف السياسية بما فيها من غياب للديمقراطية والشورى أدت إلى حرمان الكثير من المواطنين من المشاركة في ابداء الآراء ومن ثم المساهمة في رسم السياسات العامة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عن ممارسة مهامها وعجز الحكومة عن تحسين أحوال العاملين في الدولة، وتسلط بعض المسئولين بالدولة واستغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة، كل ذلك أدى إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدول تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، وهذا بدوره انعكس على أدائهم لأعمالهم، فانعدم المدّ والتأييد الاجتماعي للدولة من الأفراد والمؤسسات مما أدى إلى عدم التعاون بين الأفراد في مواجهة خطط الدولة وهذا بدوره يساعد على تفشي الفساد وتعم الفوضى الادارية.

٤ ـ أسباب نظامية :

يرجع البعض[1] الأسباب التي أدت إلى تدهور السلوك الاداري وانتشار السلوك الفاسد الذي يسود بين بعض العاملين إلى كثرة الأنظمة واللوائح الرقابية والتشريعية المنظمة لتصرفات وأفعال وسلوك العاملين.

---

١ ـ الدكتور علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المسهمة في تخلف الادارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، ب.ت، ص ٢٩.

ومع تسليمنا بأن بعض هذه القيود والحدود تهدف إلى حماية العاملين أنفسهم من التعسف واستغلال السلطة واستخدامها استخداماً سيئاً من جانب من يكون فوقهم في السلم الرئاسي، إلا أن زيادة القيود والحدود واللوائح المفروضة على تصرفات العاملين وأفعالهم عادة ما تكون له آثار ضارة تتمثل في تعطيل العمل وقتل روح الابتكار والتجديد، وظهور البيروقراطية، وتضخم العمل المكتبي وتظهر الآثار السلبية لذلك في التسلط الذي يفرضه بعض العاملين على أفراد الجمهور وهذه هي بداية الرشوة.

كذلك فإن التغيير المستمر في اللوائح والنظم المنظمة لشؤون العاملين يلعب دوراً لا يستهان به في خلق ثغرات ينفذ منها سيىء السلوك لتحقيق أهدافهم عن طريق بعض الأساليب المرضية غير السوية.

أيضاً ساعد عدم تطبيق الشريعة الاسلامية بل تطبيق القوانين والنظم الوضعية بنظرتها الضيقة على ظهور الفساد، ذلك أن غياب الوازع الديني ومفهوم الرقابة الذاتية التي تعني استشعار الموظف أن عليه ومعه رقيباً عتيداً من الله سبحانه وتعالى، فضلاً عن رقابة السلطة المتمثلة في رقابة أولي الأمر يعد دافعاً إلى استشراء الفساد.

تعريف التنمية وتصنيف الدول اقتصادياً

تعريف التنمية :

تمثل التنمية الاقتصادية مكانة بـارزة في الحياة الاقتصـادية والسياسية، بل إن الاهتمام بـالتنمية الاقتصـادية والاجتمـاعية يعـد من أميز الاهتمـامات التي تلتقي عنـدها الـدول المتقدمـة والنامية في عالم اليوم.

ومع ذلك فإن جدلاً حول مفهوم التنمية الاقتصاديـة Eco-nomic develpopment قـد بـرز إلى الـسـطح اعتبـاراً مـن الستينيات، حيث لوحظ أنه على مستوى الاقتصاديين الغربيـين استخدم مصطلح التنمية دلالة عـلى التطور الاقتصـادي بشقيه «التقدم المادي Material Progress» والتقـدم الاقتصادي «Eco-nomic Progress»[1] وأول من أفسـح المجال في تعـريفـه للتنميـة لـلإطـار الاجتمـاعي - السيـاسي كـان الاقتصـادي جـوزيف شومبيتر بينما يعد أرثر لويس أول من استعمل من الاقتصاديـين كلمـة تنمية بـالمعنى المعاصر، فقـد أعلن بعد الحـرب العـالميـة الثانية مباشرة أن هدف برنامج للتنمية الاقتصادية السريعـة هو تضييق الفجـوة في الـدخـل الفـردي بـين البلدان الغنيـة والفقيرة[2].

---

1 - H.W.Arndt, "Economic Development : Asemantic History", Economic Development and Cultural change, Vol, 29, No. 3.

2 - W.A.Lewis, "An Economic plan for Jamaica", Agenda, No. 4 (November 1944), P.165.

كما صادف نفس الجدل الاقتصاديون العرب، ففي اوائل الستينيات استخدم الرعيل الأول منهم مصطلح Economic development استخداماً دقيقاً على أنه «التطور الاقتصادي» بدون اللجوء لتعبير «التنمية»، ولكن في السبعينيات لما ضاق بعض الاقتصاديين العرب بالمفهوم الاقتصادي الضيق لـ «التنمية الاقتصادية» تعلقوا بمفهوم شومبيتر باعتباره اقتصادياً غربياً ماركسياً أفسح مجالاً للإطار الاجتماعي ـ السياسي في مفهومه للتنمية[1].

ولكن هذا الاتجاه الشمولي في تعريف التنمية الاقتصادية لم يقدر له أن يستمر، فبدأت بعض الكتابات. . منذ منتصف الستينيات ـ في التمييز بين مفاهيم «النمو الاقتصادي -Econo» mic growth من ناحية وبين «التطور الاقتصادي» أو «التنمية الاقتصادية» من ناحية أخرى.

وقد تفاقم الخلط بين هذه المفاهيم في الفكر الاقتصادي الغربي، وبالتالي في العالم الثالث، بحيث وصل إلى المساواة بينهما على طرف، بينما اتسع المجال على طرف آخر للتفرقة بين كل من النمو الاقتصادي والتنمية ـ التطور الاقتصادي على

---

١ ـ الدكتور نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي، العدد ٦٠، فبراير ١٩٨٤، ص ١٨.

أسس مختلفة، كدرجة غنى المجتمع أو حجم الزيادة في الناتج، أو مصدر الحافز على زيادة الناتج[1].

وفي إطار التفرقة والتمييز بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، حدد الفكر الاقتصادي الغربي النمو الاقتصادي بأنه يعني زيادة في الناتج القومي الصافي، بينما تتضمن التنمية إضافة إلى ذلك تغيرات أساسية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويواكب زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي عموماً تغييرات جوهرية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. بعبارة أخرى فإن الفارق بين المفهومين يكمن في درجة التغير الهيكلي في الاقتصاد محل الدراسة. بمعنى أن التنمية (التطور) تتضمن تحولاً هيكلياً في الاقتصاد لا يتطلبه النمو، ولا يعنيه بالضرورة، وهذا التغير الهيكلي يضم جوانب اجتماعية وسياسية بالاضافة إلى العناصر الاقتصادية[2]. كما ركز بعض الاقتصاديين على ما تتطلبه عملية

1 - Robert A.Flammang, "Economic Growth and Economic Development : Counterparts or Competitors? Economic Development and cultural change, Vol, 28, No. 1 (October 1979) pp. 47 - 49.

2 - R.A.Flammang, Ibid., P.49.

من أهم التغيرات التي تحدث نتيجة للتنمية نذكر على سبيل المثال : تصحيح الاختلالات الهيكلية في الجهاز الانتاجي، عدالة التوزيع، تقليل التبعية الخارجية وزيادة الاعتماد على الذات، رفع الكفاءة =

التنمية من تغييرات في الجوانب الاجتماعية كالتوزيع السكاني بين الريف والحضر والدين والعادات والتقاليد، وكل ما يمتد إلى التفاعل بين الانسان والبيئة الاجتماعية والحضارية التي ينشأ فيها[1].

أيضاً تنطوي التنمية على أبعاد سياسية وخصوصاً فيما يتعلق بزيادة إسهام الجماعات والفئات المختلفة في المجتمع في صنع القرارات بمختلف أنواعها وعلى جميع المستويات وخصوصاً تلك التي تهم مصالحهم بشكل مباشر، وهذا ما عبر عنه «تنبرجن» بضرورة نشر الوعي عن ميزات وطاقات التنمية وخلق ظروف عامة مساعدة للتنمية[2].

وعلى الرغم من الاهتمام الواسع بالتنمية الاقتصادية، فالتنمية دون شك ليست هدفاً نهائيا في حد ذاته، بل هي هدف مرحلي أو وسيلة تعود إلى أهداف نهائية أخرى تنتشر آثارها لتحقيق هدف واسع عريض، ألا وهو تحقيق الرفاه للمواطنين، فرفع مستوى الدخل الفردي، ورفع نصيب الفرد

= الانتاجية للوحدات الاقتصادية، تطوير الادارة الاقتصادية لجهاز الدولة

1 - E.E.Hagen, «On The the theory of social change" : How Economic Growth Begins (Home wood, III. Dorsey, 1962.

2 - Jan Tinbergen, The Design of Development, Baltimore : The planning, N.Y. Mc Graw - Hill, 1967, P.P 3 - 4.

من الخدمات، والحد من البطالة، وعدالة التوزيع . . وما إلى ذلك. كلها أهداف تسعى الدول لتحقيقها في محاولة لرفع مستوى المعيشة وتحقيق الرفاه. فالتنمية في هذا الإطار هي تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية، لأن الأمر في هذا المضمون لا يقتصر على التغير الكمي للمعايير الاقتصادية فقط، وانما يتضمن بالضرورة تغييراً اجتماعياً وثقافياً مباشراً نتيجة للآثار المتشابكة التي تحدثها التنمية نفسها، فالتنمية إذاً ذات جوانب متعددة تمثل الزيادات الكمية ركناً أساسياً في تحقيق التحولات النوعية في المجتمع .

واضح من العرض السابق أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما جاءت في تعريفات الفكر الرأسمالي والاشتراكي قد ركزت في أهدافها على جوانب مادية وهمشت الجوانب الانسانية أو الاجتماعية وهذا ما يميز نهج التنمية في الاسلام عنه في النظم الوصفية، ولذا سنعرض بإيجاز لنهج التنمية في الاسلام .

التنمية في الاسلام :

ترتكز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاسلام على دعامتين هما وفرة الانتاج، وعدالة التوزيع، وهذا ما جعل للتنمية في الاسلام طابعاً خاصاً، فهي تدعو إلى العمل وتحقيق

أكبر قدر ممكن من الوفرة في الانتاج ومن ثم تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي وذلك عن طريق الاستغلال الأمثل لمختلف الموارد الطبيعية التي وهبها الله لنا ـ وهذا الأمر يماثل ما تهدف إليه التنمية في الاقتصاد الوضعي ـ ثم استخدام التقدم الاقتصادي الذي تحقق وسيلة لنشر الخير والعدل والسلام والحق في مختلف أرجاء الأرض، ومعنى ذلك أن الاسلام يضع للاقتصاد هدفاً يمكن أن يُطلق عليه إنسانية الاقتصاد واخلاقياته ومُثله[1] وذلك هو الشرط الأساسي الذي لا بد من تحققه إذا ما أريد للتقدم الاقتصادي والاجتماعي أن يستمر. ويعتمد هذا الشرط على عدالة توزيع الدخول حتى لا ينحصر تداول الأموال في أيدي فئة قليلة من المجتمع، وقد ثبت ضرر ذلك على التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي. وقد حذر القرآن الكريم من ذلك حيث يقول الله تعالى ﴿كيلا يكون دُولة بين الأغنياء منكم﴾[2]. وهذا الجانب ما يميز التنمية في المنهج الاسلامي عن التنمية في المنهج الوضعي.

إذاً فالتنمية في الاسلام تسعى لتحقيق هدفين، الأول

---

١ ـ الدكتور علي عبدالرسول، الاستثمار في الأمن كأحد عناصر خطط التنمية الشاملة، التنمية الشاملة وعلاقتها بالأمن، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٨، ص ١٣٧.

٢ ـ سورة الحشر، الآية : ٧.

هدف اقتصادي والثاني هدف إنساني اجتماعي يتضمن تحقيق الوظيفة الانسانية التي كلف الله بها الانسان وهي عمارة الأرض ونشر الخير والعدل والحق بين أرجائها[1].

بناء على ذلك يمكن القول أن التنمية في المنهج الاسلامي تحتوي على عدة مقومات هي :[2]

١ ـ انتاج اقتصادي سلعياً وخدمياً بكميات ونوعيات معينة.

٢ ـ أن يلتزم الانتاج بالمبادىء الاسلامية التي تضفي على الانتاج طابعاً أخلاقياً إنسانياً، وإلا فالتقدم فقط لا يعتد به في المنهج الاسلامي.

٣ ـ من ناحية التوزيع، العمل على توفير مستوى معيشي لائق لكل فرد في المجتمع، وإلا فمهما تعاظم الانتاج مع عدم توفير هذا المقوم لا يعد تقدماً اقتصادياً من وجهة نظر المجتمع الاسلامي.

٤ ـ العمل على أن تكون آثار التنمية من وجهة نظر الأجيال المستقبلية، فالتنمية عملية طويلة العمر بمعنى أن كل ما

---

١ ـ الدكتور عبدالرحمن يسري، التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ص ١٥، وأيضاً الدكتور محمد عبدالمنعم عفر، التنمية الاقتصادية لدول العالم الاسلامي، دار المجمع العلمي، جدة، ١٩٨٠، ص ٢٩ ـ ٣٠.

٢ ـ المرجع السابق، ص ١٣٨.

يهدد بانقطاع آثار التنمية إنما يعكس القضاء على التنمية من وجهة النظر الاسلامية ومغزى ذلك أن التقدم إذا لم يستكمل مقومات الاستمرار فانه لا يعتد به إسلامياً.

تصنيف دول العالم اقتصادياً :

بدأت في العقود الأخيرة مرحلة جديدة من تاريخ العالم تميزت بالدراسة المركزة على الأهمية الاقتصادية لتنمية الشعوب وبالعمل المخطط على احداث التغيير الاقتصادي الايجابي، ونظراً للتباين في الخلفيات والأوضاع التاريخية - الاقتصادية، فإنه قد درج معظم الباحثين في هذا المجال على تقسيم العالم إلى «دول متقدمة» و«دول متخلفة» ثم إلى «دول صناعية» و«دول نامية» ثم ظهر تعبير «دول العالم الثالث» الذي يشمل ما يقارب ١١٨ دولة نامية مقابل «دول العالم الأول» وهي دول العالم الرأسمالي والغربي والشرقي (اليابان واستراليا وغيرهما) مقابل «دول العالم الثاني» وهي الدول التي عرفت فيما مضى بدول المعسكر الاشتراكي، وينظر أحياناً إلى هذا التقسيم على أن هناك «غرب» أو «شمال» غني متقدم، و«جنوب» متخلف حيث أن أغلب الدول المتقدمة تقع في الشمال الغربي من الكرة الأرضية بينما تتناثر الدول النامية في جنوب الكرة الأرضية.

هذا وقد قسم البنك الدولي العالم إلى خمس مجموعات من الدول[1] على أساس حدود معينة بالنسبة لمعدل الناتج القومي.

المجموعة الأولى من الدول :

وهي التي يقل فيها معدل الناتج القومي الاجمالي عن ٣٧٠ دولار ويبلغ عدد هذه الدول ٣٦ دولة وتشكل ٥٣ ٪ من مجموع سكان العالم، في حين لا تتجاوز حصتها ٥ ٪ من مجموع الانتاج العالمي.

المجموعة الثانية من الدول :

وهي التي يتجاوز فيها معدل الناتج القومي الاجمالي عن ٣٧٠ دولار فيبلغ عددها ٦٠ دولة وتشكل حوالي ٢٣ ٪ من مجموع سكان العالم وتبلغ حصتها ١٤ ٪ من مجموع الانتاج العالمي.

المجموعة الثالثة من الدول :

وهي التي يبلغ فيها معدل الناتج القومي الاجمالي ٤٢٠٠ دولار وأكثر ويبلغ عددها حوالي ١٨ دولة وتمثل الدول

---

١ ـ البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن ١٩٨٦، جدول رقم ١، ص ١٤٦.

الصناعية، وتبلغ حصتها ٦٤ ٪ من مجموع الانتاج العالمي بينما تشكل ١٥ ٪ من مجموع سكان العالم.

أما المجموعة الرابعة من الدول :

فهي مجموعة الدول المصدرة للنفط ذات الفائض في رأس المال ويبلغ معدل الناتج القومي الاجمالي فيها حوالي ٥٠٠٠ دولار وتبلغ حصتها ١,٤ ٪ من مجموع الانتاج العالمي بينما تشكل ٠,٦ ٪ من مجموع سكان العالم.

المجموعة الخامسة من الدول :

وهي مجموعة الدول التي كانت تأخذ حتى وقت قريب بالتخطيط المركزي ويبلغ معدل الناتج القومي الاجمالي فيها تقريباً ٤٣٠٠ دولار وتبلغ حصتها ١٥ ٪ من مجموع الانتاج العالمي، بينما تشكل ٨ ٪ من مجموع سكان العالم.

الجزء الثاني

العلاقة بين الفساد والتنمية

في محاولتنا لاستشراف العلاقة بين الفساد والتنمية، ناقشنا المفاهيم المختلفة للفساد وخلصنا إلى تعريف للفساد - في غياب تعريف عام وشامل - تسير عليه هذه الدراسة. كذلك استعرضنا مفاهيم التنمية بشكل عام والتنمية الاقتصادية

والاجتماعية بشكل خاص وذيلنا ذلك بتصنيف لدول العالم طبقاً لمعدل الناتج القومي الاجمالي، والآن نسعى لتوضيح العلاقةبين كل من الفساد وعملية التنمية.

الفساد المصاحب لعملية التنمية :

السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو هل يُعد الفساد الاداري أحد المظاهر المصاحبة لعملية التنمية؟ أو إنه يعد نتيجة لما يعانيه المجتمع - أي مجتمع - من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي؟

حقيقة الأمر أننا إذا بدأنا بالشق الثاني من التساؤل، فسنجد ان معظم البلدان النامية - والبلدان العربية هي جزء

منهـا ـ تعيش واقعـاً يعكس الكثـير من مـظاهـر التـخلف الاقتصادي والاجتماعي، وهذا الواقـع يفرز ـ ضمن مـا يفرزه من نتائج ـ مشاكل تتعلق بالعمالة والتوظف والتدهور السـريع في الـطاقات الانتـاجية والبنيـات الأساسيـة والأجهزة الاداريـة والعجـز عن إشباع الحـاجات الأسـاسية للمـواطنـين، وعـدم العدالة في تـوزيع الـدخل والثـروة بين الأفـراد والأقاليم وبـين الـريف والمـدن واتسـاع الهـوة بـين الأغنيـاء والفقـراء وعـدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني . . وما إلى ذلك. وكل هـذه العوامـل تعد أرضـاً خصبة لـظهور وانتشـار بل استمـرار حالات التسيب والفساد، والذي يمكن تبرير وجوده وتفشيـه في هذه الحالة على أنه نتيجة لما يعانيه المجتمع من مـظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي[1].

أمـا الشق الأول من هذا السؤال والـذي يطرح نفسـه من منطلق أن الدول وهي تسعى إلى معالجة عوامل هذا التخلف، وإزالة مسبباتـه والتصدي للظروف التي تسـاعد عـلى استمراره لتحقيق الرقي والتقدم ـ ومن ثم القضـاء على مسببـات الفساد والتسيب المتفشيـة في المجتمع ـ لمجتمعـاتهـا عن طـريق الأخـذ بـأسباب التنميـة والتطور، وهي إذ تعمـل من أجل ذلـك تجد

١ ـ من هنا يمكن اعتبار الفسـاد الاداري أحد معـايير التخلف ويتنـاسب معه تناسباً طردياً

نفسها إزاء معضلة وتناقض ناتج عن عدم الاستعداد لمواكبة التطور الحضاري السريع مما يخلق نوعاً من التصادم وعدم التجانس واختلال التوازن في المواقف والسلوك الذي تفرزه ظروف التنمية، كانعكاس للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الجارية.

والمعروف أن التنمية وما يصاحبها من تصنيع وتحضر والحراك السكاني والهجرة والتحولات و التغيرات الناجمة عن ذلك كله ـ كالتغيرات التي تحدث في العلاقات السائدة بين الأعضاء والجماعات، والتغير في الأدوار والمكانات الاجتماعية والاقتصادية، والتغير في الأنماط الثقافية للمجتمع والعادات والتقاليد، والتغير في النظم التي من شأنها أن تحدد معايير السلوك المقنن لضبط سلوك الأفراد والجماعات[1] ـ قد تساعد على ظهور وانتشار حالات فساد وتسيب جديدة ترتبط بظروف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية[2] كرد فعل عن عمليات

---

١ ـ الدكتور صلاح عبدالمتعال، التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبه، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٨١.

٢ ـ بالطبع يتباين الفساد والتسيب في نوعه وطبيعته ونسبته من بلد لآخر تبعاً لواقع الحياة الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع والنظام السياسي والاقتصادي القائم وتطور أجهزة العدالة والسياسات المتبعة للوقاية والمكافحة.

التنميـة التي تحـدث في المجتمـع مـع المضي في تنفيـذ خـطط ومشاريع التنمية[1].

فهـذه التغيـرات تخلق «تحـركـاً إنسـانيـاً من المجتمعـات المحرومة باتجاه المجتمعات القادرة مع ما يرافق هذا التحرك من المـظاهر الانحـرافية التي تتـرتب على اقتـلاع الانسان من بيئتـه وتحلله من معـايـير الضبط السلوكي والخضـوع لاغـراءات التكسب والأعمـال غـير المشـروعـة التي تستهـدف تـذليـل الصعـوبات التي يمكن أن تضعهـا الدولـة بطريقـة مقصودة من قبيـل اجراءات الضبط والتنـظيم ولأي غرض آخـر، ويـطرح هذا الواقع فساداً وتسيباً وممارسات أخرى للسلوك الانحرافي في ساحة التنمية[2].

ويمكن أن نؤكـد إذاً أن التنميـة الاقتـصـاديـة لا تؤدي بـالضرورة إلى انخفـاض معدل السلوك الانحـرافي، فالنشـاط

---

١ ـ يود الباحث أن يوضح أنه عندما تتحقق نتائج التنمية وتظهر واضحة للعيان يقل هذا التوتر الناتج عن عدم التوازن والتجانس في المواقف والسلوك.

٢ ـ الدكتور سنان سعيد، دور الاعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، بحث منشور ضمن أبحاث سلسلة الـدفاع الاجتماعي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الربـاط، العدد السابع، ١٩٨٣، ص ٦٩.

الاقتصادي المتنامي والرخاء المعيشي الاجتماعي من شأنه أن يقلل أنماطاً من الجرائم والانحراف وقد يقضي عليها لتظهر في الوقت نفسه أنماط جديدة والتي يصنفها رجال الاقتصاد والقانون بالانحرافات أو التسيب المصاحب للنمو الاقتصادي. ومن أبرز هذه الانحرافات الاحتيال والسرقات والسطو والتزييف والرشوة والتهريب والتلاعب بالأسعار وخلق السوق السوداء وإخفاء المواد والمنتجات والكسب غير المشروع من وراء بيعها بأعلى من سعرها والتقاعس والتكاسل والتهريب وتعطيل العمل والتخريب في المؤسسات الانتاجية والتعامل بالعملة بصورة غير قانونية.. وما إلى ذلك[1].

أيضاً نلاحظ أن معظم البلدان العربية - وهي في معظمها بلدان نامية - والتي تسير على طريق التنمية الاقتصادية تبرز فيها هذه الظاهرة، ففي بعضها يلاحظ انخفاض ملموس في بعض الجرائم والانحرافات في حين يمكن أن تُسجل بعض أنواع السلوك الانحرافي والتسيب تصاعداً في غيرها، فجرائم التهريب وجرائم المسكرات والاغتصاب وحوادث الطرق والحرائق العمد قد تقل في حين ترتفع جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس.. وما إلى ذلك.

---

١ - المرجع السابق، ص ٧٠.

ويمكن أن نلاحظ ظاهـرة أخرى في البلدان النـامية وبينهـا بلدان الـوطن العربي تـرتبط بها وتنتـج عنهـا أنمـاط من السلوك الانحرافي والفساد وهي ظاهرةالهجـرة داخل البلد الـواحد من الريف إلى الحضر، فمن بين الآثـار التي تُحدثهـا عملية التنميـة الاقتصادية وتحديث الاقتصاد وتنويعه هو ما نلحظه من تغيرات على العمالة من حيث تأثيرها المباشر على نـوعية العمـالة وعـلى مـواقعها الجغـرافية والاقتصـادية، وذلـك أن عـوامـل الجـذب النـاتجة من التـطور الاقتصـادي في بعض قـطاعـات الاقتصـاد لنوعيات معينة من القوى العاملة يؤدي إلى تحركها بين قطاعات الاقتصاد، حيث تتضافر عوامل جذب العمـالة من الـريف إلى المدن مع اتساع سوق العمل واتساع قاعدة التنمية.

ومن قراءة البيانـات التي نُشرت عن الهجـرة الداخليـة في بعض البلدان العـربية (عـلى سبيل المثـال مصر ـ السعـوديـة ـ والسودان) يمكن أن نؤكد بأن السبب الرئيسي للهجرة الداخلية في جمهورية مصر العربية من الريف إلى الحضر خلال الفترة من ١٩٦٠ وحتى ١٩٨٥ يعود إلى ظروف الحياة المتزايـدة الصعوبـة في المنـاطق الريفيـة وتركـز كل الخـدمـات في مـدينـة القـاهـرة (العاصمة) حيث انصب اهتمام المسئولين بعد قيام الثورة عـلى العاصمة وحدها وبعض المحـافظات الـرئيسية كـالاسكندريـة والجيزة والسويس مع اهمال للمناطق الريفيـة. لقد زاد القـطاع

الحضري سريعاً ففي عام ١٩٨٤ كان عدد المواطنين القاطنين للحضر ٤٣,٧٪ من مجموع السكان بالمقارنة مع ٣٨,٣٪ في ١٩٦٠ وقد نمت القاهرة الكبرى في خلال نفس الفترة من ٤,٨ مليون نسمة إلى ٨ ملايين نسمة أي من ١٨,٦٪ إلى ٢٢٪ من إجمالي السكان، وقد كان نمو القاهرة الكبرى أسرع من نمو القطاع الحضري ككل، وتتسم بكل أعراض المدينة المتضخمة التي لا تستطيع مواجهة المشاكل الأولية في البنية الأساسية والمواصلات والاسكان.. وما إلى ذلك[1].

أيضاً تشير بيانات خطة التنمية الخمسية الثالثة في المملكة العربية السعودية، إلى تزايد الهجرة من الريف إلى المدن أبان الخطتين الأولى والثانية، ولقد أكدت خطة التنمية الثالثة في المملكة أن تحركات القوى العاملة من الريف إلى المدن أدت إلى ارتفاع نسبة السكان في المدن إلى ٥٤٪ من جملة سكان المملكة[2].

---

١ ـ بنت هانس وسمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مصر في الثمانينيات، دراسة في سوق العمل، مكتب العمل الدولي، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٨٣، ص ١٤٢.

٢ ـ المملكة العربية السعودية، وزارة التخطيط، الخطة الخمسية الثالثة للتنمية، الرياض، ١٤٠٠ ـ ١٤٠١ هـ ـ ١٤٠٤ ـ ١٤٠٥هـ..

كذلك أفادت تقديرات وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي بالسودان (١٩٧٦) إلى أن معدل الهجرة السنوية الصافية إلى المناطق الحضرية تتراوح ما بين ١٥٠,٠٠٠ - ٢٠٠,٠٠٠ فرد، كما أن احصائيات مصلحة الاحصاء تشير إلى أن الهجرة الداخلية للمدن الكبرى في السودان قد زادت من ٦,٤٪ من مجموع السكان في تعداد سنة ٥٥ - ١٩٥٦م إلى ١٣,٤٪ في تعداد ٧٣ - ١٩٧٤م، كما اثبت تعداد ١٩٨٣م أنه من بين سكان السودان البالغ عددهم ٢٠,٥٦ مليوناً وقتئذ فإن ٧١٪ يعيشون في مناطق ريفية و١٨٪ في المدن و١١٪ رُحّل متنقلون، ويتركز أغلب السكان في العاصمة القومية والأقليم الأوسط حيث ترتفع الكثافة السكانية عن بقية أقاليم البلاد وقد استأثرت السبع مدن الأكبر بـ ١,٩٠٤,٤٧٦ نسمة في ١٩٨٢م من بينهم ١,٣٤٣٦٥١ يسكنون العاصمة القومية بمدنها الثلاث (أم درمان والخرطوم والخرطوم بحري) وهذا يعني أن الخرطوم استقطبت أعلى نسبة من المهاجرين من الريف إلى المدن[1].

وقد جاء تقدير لجنة الأمن والدفاع الوطني في السودان

---

١ - المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الجريمة في السودان، الرياض، ١٤١١ هـ، ص ٦١.

مؤكداً هذه الحقيقة، حيث أشار التقرير إلى أن ٤٠٪ من سكان الخرطوم (العاصمة) وافدون من مديريات السودان المختلفة[1].

هذه الهجرة من الريف إلى المدن لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين وبخاصة الذين يلتحقون بوظائف رسمية تتقيد بمواصفات بيروقراطية معينة، وكما أشار «فيلبس براون» فإن الرعاة والزراع والبدو عند التحاقهم بوظائف عامة يواجهون بمشكلات تتعلق بالحضور والانصراف في مواعيد محددة وسلوكيات تتصف بالالتزام والانضباط وهي مسائل مستحدثة بالنسبة لهذه الفئات التي اعتادت على القيام بأعمالها بالأسلوب الذي يرونه مناسباً، كما أنهم لم يعتادوا على تنظيم الوقت ولا على المُساءلة من قبل الرؤساء[2]، في مثل هذه المواقف نجد أن هنالك تعارضاً أساسياً بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي، مرده حالة الصراع الفكري والثقافي بسبب صعوبة التكييف مع الحياة الحضرية مما يخلق ازدواجاً في شخصية المهاجر وصراعاً

---

١ - جمهورية السودان، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، الادارة العامة للبحوث الاقتصادية، العرض الاقتصادي، الخرطوم، ٨٢ - ١٩٨٣م.

2 - Barown, Phelps, "Introduction" in Fawzi, S.? The Labour Movement in the Sudan, (London : Oxford University Press, 1957).

حاداً بين تقاليده وأعرافه الريفية والحياة التي أخذت تسحق تلك التقاليد والأعراف تحت وطأة متغيراتها الاقتصادية الثقافية[1]، وقد افرزت هذه الظاهرة انتشاراً لسلبيات كثيرة أهمها التسيب والفساد الاداري.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى تؤدي التنمية الاقتصادية بشكل عام والتصنيع بشكل خاص إلى تطور وتوسع في قطاعات الاقتصاد المختلفة، وغني عن البيان أن هذا التوسع والتطور يؤدي بالضرورة إلى توسع في أعداد ونوعيات القوى العاملة الضرورية لهذه القطاعات.

وقد أكدت التجارب الاقتصادية بشكل قاطع أن التنمية الاقتصادية تؤدي إلى تقليل نسبة مشاركة القطاع الزراعي في إجمالي الناتج المحلي مع زيادة نسبة مشاركة الصناعة فيه في المرحلة الأولى من التطور الاقتصادي ثم يعقب ذلك زيادة مشاركة قطاع الخدمات على بقية القطاعات الأخرى في المرحلة الثانية، وسبب ذلك يكمن في أن التوسع في القطاعات الانتاجية يتطلب توسعاً في قطاعات الخدمات والقطاعات الوسيطة بما يتناسب وذلك التطور. وبما أن هذه التحولات القطاعية تتطلب بالضرورة زيادة في القوى العاملة في القطاعات الحديثة الصناعية والخدمية، فإن نسبة إسهام القوى

---

١ ـ الدكتور سنان سعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.

العاملة في هذه القطاعات الوسيطة والخدمية يستمر في الزيادة حتى ينقلب وضع القوى العاملة من حيث أهميته وكبر حجمه من وضعه السابق رأساً على عقب، فيكون بالترتيب من حيث كبر حجم نسبة القوى العاملة في مراحل متقدمة من التنمية على النحو التالي : قطاع الخدمات، القطاع الصناعي ثم القطاع الزراعي . هذه الحقيقة سادت معظم البلدان النامية والمتقدمة أيضاً والبلدان العربية، ولكن هذه الحقيقة انقلبت إلى مشكلة خصوصاً في البلدان العربية.

وحتى يكون التحليل دقيقاً فإن الأمر يسلتزم أن نفرق بين البلدان العربية من حيث سرعة أو بطء النمو. فمعظم البلدان العربية ـ باستثناء الدول العربية النفطية ـ يمكن أن نطلق عليها الدول الأبطأ نمواً في المنطقة العربية. أما الدول العربية المصدرة للنفط (على وجه الخصوص دول الخليج) فيمكن أن نطلق عليها الدول الأسرع نمواً في المنطقة العربية.

بناءً على ذلك يمكننا القول أن الدول النفطية والتي قطعت خلال العشر سنوات الأخيرة شوطاً من النمو يعادل ما تقطعه الدول النامية في ثلاثين عاماً تقريباً قد عانت من مشاكل مختلفة وأكثر تنوعاً وخطراً فرضته عليها الظروف الاقتصادية الجديدة. فالتغير الاجتماعي والاقتصادي السريع الذي شهدته هذه الدول قد افرز أنماطاً جديدة من الفساد والتسيب تركز

أساساً في فئات معينة من موظفي الدولـة وأصحاب الأعمـال، وهذه الانحرافات تتعلق بدفع واستلام الـرشاوى عنـد توزيـع العـطاءات والمنافسـات الحكوميـة الهامـة واستغـلال العـاملين خصـوصـاً الـوافـدين منهم فيـما يتعلق بـأجـورهم وحقـوقهم الأخرى، والتهرب من دفع الالتزامـات والضرائب واستغـلال الدعم الحكومي للسلع الاستهلاكية لاثراء[1]، واحتواء أسـواق بعض السلع والأوراق النقدية وغيرها[2].

أمـا البلدان العـربيـة الأخـرى، وهي الأبـطأ نمـواً، فلم تتمكن معـظمها من إحـداث التوازن في هيكـل العمـالـة بـين القطاعات المختلفة، مما أدى إلى تضخم العاملين في القطاعات الخدمية في هذه الدول.

ومـع هذه الـزيادة الكبيـرة في أعداد العمـالـة في القـطاع الخـدمي، برز في الأونـة الأخيرة اتجـاه مدعم بـالأدلة يعتـبر أن عمليـة التحـول هـذه قـد جـاوزت حـدود الجـدوى في بعض

---

١ ـ يحضرني في هذا الصدد ماكان يحدث في المملكة العربية السعودية من قيام بعض التجار بشراء القمح من خارج المملكة بـاسعار منخفضـة وتوريده للحكومة ـ على اعتبار أنه الذي قام بزراعته ـ بالسعر المدعم ويستفيد التاجر بالفرق بين السعرين.

٢ ـ التنمية الشاملة وعلاقتها بالأمن، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤٠٨ هـ، ص ١٩.

الأحيان فأصابتها أعراض التضخم سواء كان ذلك بالنسبة لاعداد الموظفين التي تتزايد باستمرار أو لجهة تشعب الادارات والمسميات الوظيفية بشكل قد يتعارض مع مؤشرات الفاعلية والكفاءة المعتمدة في قياس الأداء الوظيفي.

والحقيقة الثانية هي أنه على الرغم من الانجازات الهامة التي تحققت فإن التوسع الكمي في أجهزة الخدمة المدنية وإعداد الموظفين لم يكن دائماً متوازياً مع تحسين نوعية الخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين وخفض تكلفتها وتبسيط اجراءاتها، بل على العكس ظهرت آثار سلبية على التنمية كنتيجة للتضخم الوظيفي الذي يشارك بصورة مباشرة في الحد من استغلال طاقات الفرد، فانتاجية الموظف في هذه الحالة تكون في واقع الأمر أقل من مقدرته الحقيقية، فإسهامه في الانتاج في موقع عمله يكون أقل مما ينبغي نتيجة لهذه الظروف التي يخلقها التضخم الوظيفي[1]، والأمر بطبيعة الحال لا يقف عند هذا

---

١ ـ راجع على سبيل المثال:
الدكتور إبراهيم العواجي، التضخم الوظيفي، مفهومه، وأسبابه، آثاره وعلاجه، ندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف العامة في الخدمة المدنية بالمملكة، معهد الادارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ ـ ١٩٨٢م، ص ٣٢ ـ ٣٤، وكذلك الدكتور عبدالحميد بهجت فايد، مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية، المرجع السابق، ص ٩ ـ ١١.

الحد وإنما يمتد إلى وحدة العمل أو الانتاج الذي ينتمي إليه الموظف. إذاً فالأثر السلبي للتضخم الوظيفي يمتد من نطاق عمل الموظف الواحد إلى الوحدة التي يعمل فيها وإلى القطاع الذي تنتمي له الوحدة، ومن ثم إلى الاقتصاد الوطني بأكمله. ذلك أن انخفاض انتاجية الفرد كنتيجة للتضخم الوظيفي تمتد آثاره إلى انخفاض في إجمالي الناتج المحلي، ويقود ذلك بالتالي إلى تأثير سلبي على التكوين الرأسمالي، لأن مجالات الادخار والاستثمار تتناقص مع استمرار تزايد نطاق التضخم الوظيفي الذي يؤثر سلباً على زيادة الانتاج والدخل. والنتيجة الحتمية لذلك هي سوء استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وينعكس ذلك بالتالي على ما نراه من سلبيات وتسيب وفساد في أداء الأعمال وما يتبعه من تعطيل للعمل وتراخٍ وتسويف وعدم مبالاة وتعويق لمصالح المواطنين وتكلفة كبيرة تتحملها الدولة والمنظمة دون داع، ومن ثم انحسار للدفعة التنموية[1].

---

١ ـ من بين الآثار السيئة للتضخم الوظيفي على الدولة والمنظمة ما يلي:

أ ـ تحمل ميزانية الدول النامية بحجم أجور يمثل نسبة كبيرة من حجم الانفاق العام، هذا الحجم الكبير كان من الممكن الاستفادة به في استثمارات هامة أو تحسين الخدمات للموظفين.

ب ـ عجز الدول عن تحسين أحوال العاملين بالقطاع الحكومي والعام عن دفع أجور مناسبة تشبع حاجاتهم الأساسية، ومن هنا تبدأ عمليات الفساد والانحراف، حيث يسعى هؤلاء =

من هنا يمكن أن نتلمس حقيقة هامة وهي أنه قد يصاحب عملية التنمية الاقتصادية وما يتبعها من تغيرات بنائية Structu-ral Change في المجتمع صور من صور الفساد الاداري والتسيب وهذا القول ينطبق على أغلب المجتمعات المعاصرة ومن بينها البلدان العربية التي تسير بسرعات متفاوتة في عملية التنمية حسب إمكانيات كل منها.

ومن بين أنواع التسيب والفساد الاداري المصاحب للنمو الاقتصادي هو ما نلحظه من الزيادة الضخمة في الحجم المالي لجرائم اقتصادية تقليدية معينة كالتهرب من الضرائب أو

=

العاملون إلى تعويق العمل بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا من المراجعين والمتعاملين مع المنظمة، أو قد يلجأ العاملون إلى العمل بعد وقت الدوام الرسمي، وهذا يرهق العامل أو الموظف ويُفقد ولاءه وانتماءه للعمل الأصلي، وقد يلجأ بعضهم إلى الاختلاس وسرقة المال العام من أجل اشباع متطلباته الأساسية.

جـ - ظهور وانتشار الفساد التنظيمي، حيث يؤدي تزايد أعداد العاملين والمديرين في المنظمة إلى صعوبة الترقي في معظم المنشآت الحكومية والقطاع العام، وهذا يعد مظهراً من مظاهر سوء التنظيم.

راجع : الدكتور علي أحمد علي، العمالة المكتبية الزائدة وأثرها السيىء على السلوك والانتاجية، مرجع سبق ذكره، ص ٦ - ٨.

التحويلات غير المشروعة لرأس المال أو الغش في النقل الواسع النطاق للسلع الحيوية حيث يمكن أن يكون الأثر العام كبيراً بحيث يهدد الاستقرار الاقتصادي لبلدان بأكملها.

لقد تكبدت شركات عامة وخاصة خسائر فادحة من جراء الاختلاسات والغش بادعاء زيادة الانتاج، والاستيلاء على المنتجات وبيعها بأعلى من سعرها الحقيقي، وتزوير الفواتير وغير ذلك من الممارسات التي تنطوي على الغش.

وكنموذج للتدليل على صدق ما أوردناه، نذكر ما أعلن مؤخرا في جمهورية مصر العربية، عن ارتفاع خسائر الشركة القومية لانتاج الأسمنت إلى ٩٣ مليون جنيه مصري خلال عام ١٩٩٢م بعد أن كانت هذه الخسائر لا تتجاوز ٥٢ مليوناً في العام الأسبق، وقد أكد رئيس الرابطة العامة لتجار الأسمنت في مصر أن السبب وراء ذلك يعود إلى ادارة الشركة، مرجعاً ارتفاع أسعار طن الأسمنت في السوق السوداء إلى ٢٤٠ جنيهاً إلى سوء الادارة بالمصانع وتلاعب بعض قيادات القطاعات التجارية والشحن بالعديد من الشركات. وقد أوضح رئيس الرابطة ان أي مواطن يمكنه استخراج رخصة وهمية للاسمنت ويحصل على كميات ضخمة للاتجار بها في السوق السوداء، إذ أن نظام الموزعين المعتمدين لدى شركات الأسمنت ساعد على ازدياد حدة الأزمة، كذلك كشفت وزارة الأشغال العامة

والموارد المائية المصرية عن اصدارها قراراً يقضي بعدم استخدام المنتج من مصانع الشركة القومية للأسمنت وذلك لعدم مطابقته للمواصفات، ونفس الأمر صدر عن المجلس المحلي لمحافظة اسوان الذي رفض استخدام انتاج الشركة لعدم مطابقته للمواصفات[1].

وكنموذج ثان لتوضيح ما أوردناه من قبل، نورد ما توصلت إليه بعض الدراسات الحديثة من أن معدل الفساد والتسيب ضد ممتلكات الدولة يتزايد بالفعل ويتزامن مع عملية تحديث وتطوير الاقتصاد، فقد اوردت دراسة عن التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية»[2].

إن فرص الاعتداء على الأموال تتزايد مع عملية التنمية، وعندما يصبح المجتمع أكثر انتاجاً وتعقيدا وتحضراً وتصنيعاً، ومن ثم نجد أن حالات الفساد الاداري والتسيب تحدث في العادة في فترات النمو الاقتصادي.

وللتدليل على صحة هذه النتائج نورد الجدول التالي عن جرائم الاعتداء على الأموال في بعض أقطار الوطن العربي، ولعل في بيانات هذا الجدول ما يؤكد صحة ما توصلت إليه هذه الدراسة.

---

١ ـ جريدة الشرق الأوسط، الصفحة الاقتصادية، يناير ١٩٩٣م.

٢ ـ الدكتور صلاح عبدالمتعال، التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ص ١٤٦.

جرائم الاعتداء على الأموال في بعض الأقطار العربية خلال الفترة من ١٩٨٤ وحتى ١٩٩٠م

الدولة	١٩٨٤م	١٩٨٥م	١٩٨٦م	١٩٨٧م	١٩٨٨م	١٩٨٩م	١٩٩٠م
الأردن	٤٤٤٩	٣٧٠٥	٦٢٧٠	٥٤٢٦	٥٨٣٢	٥٨١٧	٧٤٥٣
الامارات	٨٣٩٩	٩٧١٤	١٠٤٥٦	١١١٠٨	١٠١٧٠	١١٥٠٣	١٤٣٣٧
البحرين	٣٣٦٩	٣٩٠٩	٦٦٨٤	٧٤١٣	٧٨٤٥	٧٧٢٧	٨٥٦٩
السعودية	٥٤٩٠	٧٠٠٠	٦٨٥١	٧٥٥٣	٧٤٠٢	٩٠٢٢	٨٦٤٧
عُمان	-	١٩٣٥	١٨٦٨	١٩٩٧	-	١٤٨٥	٩٨٧
قطر	٧٩٤	٦٩٠	٦٧٦	٨٥٥	٥١٢	٤٢٨	٨٢٨
الكويت	٢٤٥٦	٢٥٥٢	٢٦٠٤	-	-	-	-
مصر	٢١٧٤٥	٢٦٣٥٦	٢٦٧٧٧	٢٩١٠٤	٢٨١١٥	٣٠٩٧٣	٤٥١٠٣
السودان	٩٧٣٠٠	١٤٦٥٤٠	١٥١٤٧٧	١٥٣٣٤٧	١٤٧٧٣	١٤٣٥٩٢	-
سوريا	٥١٦٧	٥٥٠٠	٥٠٨٧	٥٧٨٦	٦٣٨١	٦٥٢٦	٧٢٩٨
الجزائر	-	-	-	٣١١٩٣	-	٣٨٧٦٥	٤٩٠٧٩
لبنان	٧٣٥٦	٧٠٤٧	٧٨٢٢	٤٩٤٨	٥٧٧٤	-	-

المصدر : البيانات مستخرجة من البيانات التي أعدها قسم البحوث بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب.

يوضح الجدول السابق أن التنمية الاقتصادية التي حدثت في معظم الأقطار العربية خلال السنوات العشر الماضية قد صحبها زيادة في عدد جرائم الأموال، وأصبح الاعتداء على الأموال العامة كصورة من صور الفساد ـ ظاهرة عامة تتفشى في معظم هذه الأقطار وتؤثر سلباً على مجريات عملية التنمية الاقتصادية بهذه الدول، الأمر الذي يستوجب على الدول العربية أن تسعى جاهدة لوضع الخطط والتشريعات اللازمة لعلاج هذه الظاهرة أو الحد منها.

هذا ولا يقتصر الفساد على الجرائم الاقتصادية فقط بل يتعدى ذلك إلى ظهور حالات من الفساد بين المشتغلين بالتنمية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية كالمدرسين والمحامين والأطباء، إذ ترتكب جرائم الاختلاس والتزوير والانتفاع بالمناقصات والممارسات التي تجري في كافة المؤسسات والمرافق العامة للقيام بانشاءات أو اصلاحات أو توريد أغدية أو أدوات أو مواد خام، وذلك عن طريق الرشوة الصريحة أو غير الصريحة في صور هدايا عينية[1].

إن الزيادة المستمرة في صور الفساد الاداري في كثير من البلدان النامية (والعربية جزء منها) والمتقدمة النمو في العقود الأخيرة تقوض بشكل فعال بعض أهم الشروط الأساسية التي

---

١ ـ الدكتور صلاح عبدالمتعال، المرجع السابق، ص ١٥١.

لا بد من توفرها للحياة الاجتماعية كالتضامن والضبط الاجتماعي، ويؤدي إلى تهميش قطاعات ضخمة من السكان، وتحدث أضراراً بالغة بالنسبة للعديد من الهياكل المجتمعية والمؤسسات الاجتماعية الهامة، وفضلا عن ذلك، يسود الاعتقاد بأنه مما يعوق التنمية الاجتماعية ـ الاقتصادية في كثير من البلدان انتشار الفساد الاداري وما يصحبه من جرائم اقتصادية وتصاعد العنف بمختلف أنواعه، وربما، وهو الأمر الأكثر أهمية، إساءة استعمال السلطة العامة التي تؤدي إلى وقوع الظلم على أعداد كبيرة من الأفراد يعّول عليها ويقدر لها أن تكون هي الوقود المحرك لعملية التنمية[1].

الفساد كمعوق للتنمية :

أوضحنا فيما تقدم أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي ترتبط بزيادة معدل الفساد في بعض الحالات. والملاحظ أن العجز عن احتواء مظاهر الفساد الناجمة عن النمو مثل انتشار عمليات السوق السوداء، والتهرب الضريبي، وتهريب رأس المال إلى الخارج يضر ضرراً بليغاً بعملية النمو الاقتصادي ذاتها، إلى الحد الذي يصل إلى درجة يصبح معها الفساد معوقاً لمسيرة التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي.

---

١ ـ أبعاد جديدة للاجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد ٦ أكتوبر ١٩٨٧، ص ٥٥٩.

فالفساد الاداري يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية ـ والتي هي بطبيعتها نادرة ندرة نسبية ـ والتي يكون المجتمع في أمس الحاجة إليها، وهذا يعد أكبر دليل تسهل ملاحظته وقياسه من بين آثار الفساد على جهود التنمية التي تبذل سواء في البلدان العربية أو في غيرها. ففي واقع الأمر، إن تزايد معدلات انتشار الفساد بشكل خاص والجرائم بشكل عام غالباً ما يضطر حكومات هذه الدول إلى تحويل حصص متزايدة من دخولها القومية إلى نظم منع ومحاربة الفساد لديها.

ومن أكبر الأمثلة الدالة على صدق ما نقول ما يحدث هذه الأيام في جمهورية مصر العربية حيث حوادث التطرف والفساد التي تشهدها مصر في الفترة الحالية. والتي تعد في أساسها نتائج لمشاكل تنموية واجتماعية تعاني منها مصر كارتفاع نسب البطالة وتزايد تكاليف المعيشة والشعور بالضياع الاجتماعي.. وغير ذلك. إلى تكبد خزانة الدولة تكاليف مباشرة باهظة من جراء هذه الجرائم، وهذه التكلفة المباشرة[1] تشكل قيمة مجموع

---

١ ـ طبقاً لتقرير وزارة الداخلية في جمهورية مصر العربية والذي صدر في شهر ابريل ١٩٩٣، أوضح التقرير أن تكلفة المواجهات الدامية بين الجهات الأمنية والمتطرفين تجاوزت المليار دولار، تمثلت في تكاليف مداهمة أوكار المتطرفين وتسوية التعويضات المستحقة لذوي رجال الشرطة الذين قتلوا أو اصيبوا في هذه المواجهات، وشراء معدات =

الخسائر التي تحملها ضحايا الفساد من فقدانهم لممتلكاتهم الشخصية والتعويضات التي تتكبدها الدولة وشركات التأمين بالإضافة إلى تكاليف الاجراءات الادارية، فضلاً عن تكاليف انعقاد الجلسات في المحاكم، وقيمة الوقت المستنفد من قبل الشرطة في التحقيق في هذه الجرائم، واتعاب المحامين وأجور الاختصاصيين الاجتماعيين.. وغير ذلك[1]، وإذا أضفنا إلى هذه التكاليف غير المباشرة والمتمثلة في الخسارة التي ستعود على مورد هام من أهم موارد الخزانة في مصر وهو السياحة لعلمنا إلى أي مدى يمكن أن يعد هذا الفساد معوقاً لعملية التنمية الاقتصادية في مصر[2].

= حديثة للأجهزة الأمنية. ويكفي للتدليل على ارتفاع هذه الخسائر أن تكلفة رفع حالة الاستعداد القصوى بين رجال الشرطة تصل في اليوم الواحد إلى حوالي نصف مليون جنيه

١ - أعلن وزير الداخلية المصري في بيان لمجلس الشورى في مصر عن أن الحوادث التي تشهدها مصر مؤخراً قد اسفرت عن مقتل واصابة ٤٨ شخصاً مصرياً وأجنبياً، قتل منهم ٣ أجانب واصيب ٢٧ آخرون باصابات سطحية عدا سائحة المانية كانت اصابتها خطيرة. وأن عدد الحوادث التي وقعت ضد السياح خلال الفترة من أول يناير ١٩٩٣ وحتى نهاية مارس ١٩٩٣م، كانت ١٧ حادثاً.

٢ - حققت وزارة السياحة المصرية دخلاً قارب الـ ٣ مليارات دولار عام ١٩٩٢م، وأعلنت الوزارة عن أن حوادث التطرف أدت إلى انخفاض تلك العائدات بنحو ٥٠ ٪، هذا علاوة على بطالة ما لا يقل عن ٥ ملايين عامل في مجال السياحة.

ولما كانت عمليـة التنمية هي عمليـة تتابعيـة تراكميـة فإن الأثر لن ينعكس فقط على معدلات نمو الاقتصـاد المصري هـذا العام فحسب، بل سينعكس دون شك على السنـوات القادمـة أيضاً.

أيضـاً من بين الأسـاليب التي يلجأ إليهـا مختلسو الأمـوال العامة في محاولاتهم لاخفاء معالم جريمتهم هو تعريض المعـدات والمرافق أو المخازن التي تتم سرقتها إلى الضرر والتدمير والحرق والتخريب العمد. ولا يخفى أن تكاليف اصلاح واستبدال هذه المنشآت والمعدات التي تتعرض للضرر والتـدمير تضـاعفت من الاستنزاف السابق ذكره للأمـوال العامـة، هذه الأمـوال ـ التي كان من الممكن باستثمارها أن تكون عاملاً دافعاً لعملية التنمية الاقتصـادية ـ المستنـزفة سيكـون لها مـردود سلبي عـلى خـطط التنمية للبلدان التي تتأثر بذلك، إذ إن هذا التحـويل يقلل من إمكانية الاستثمار الانتاجي من جانب حكومات هذه الدول.

ويـظهر الجـدول التالي بيـان إجمالي بعـدد جـرائم الحـريق العمد وغير العمـد التي وقعت في بعض البلدان العربيـة وذلك خلال الفترة من (٨٤ ـ ١٩٩٠م).

إجمالي جرائم الحريق (العمد وغير العمد) في بعض البلدان العربية (الفترة من ١٩٨٤ ـ ١٩٩٠م)

السنة / الدولة	١٩٨٤م	١٩٨٥م	١٩٨٦م	١٩٨٧م	١٩٨٨م	١٩٨٩م	١٩٩٠م
السعودية	٢٤	٢٧	٣٤	٢٩	٣٩	٢٥	٤٦
الاردن	٣٢ـ	٧٨	-	-	-	٢٧	٤٤
البحرين	١٤٢	١٨٥	٣٤٦	٤٩٣	٤٣٤	٣٤٥	٣٩٥
الجزائر	-	-	-	٢٢٧	-	٢٧٨	٤٣٩
سوريا	٨٣٤	٧٥٤	٦٣٠	٧٠٧	٤٧٦	٥٣١	٦٣٦
عُمان	-	-	-	-	-	٥	١٣
قطر	-	-	-	٧	٢	٥	٥
مصر	٢٥٥٠	٢٢٣٦	١٩٠٠	١٢٧	٩٣	١٩١١	١٥١٨
لبنان	١٤٦	٩٧	٢١٦	٤	١٦	-	-
الكويت	١٥٣	٢١٨	٤٦	-	-	-	-

أيضاً بين المظاهر التي توضح المردود السلبي للفساد على عمليات التنمية بنوعيها الاجتماعية والاقتصادية، ما يشاهد من تنامي عمليات التهرب الضريبي، والجمركي في بعض البلدان العربية. . فمن الأمور الملاحظة أن الايرادات العامة للدولة تلعب دوراً هاماً في تمويل نفقات التنمية الاقتصادية، ومن بين أهم مصادر الايرادات العامة في معظم البلدان العربية

ـ باستثناء بعض البلدان العربية المصدرة للنفط ـ يأتي بند الضرائب والرسوم الجمركية في المرتبة الأولى. ونظراً لغياب السياسات المالية الواضحة في بعض هذه الدول أو لعدم وضوحها وغموضها في البعض الآخر، فإن قدراً كبيراً من الموارد المالية للدولة يستنزف في شكل عمليات التهرب من الضرائب والجمارك[1] ـ سواء ذلك الذي يتم من جانب المهربين بمفردهم أو الذي يتم بالاتفاق بين هؤلاء وبعض ضعاف النفوس من موظفي الضرائب والجمارك الذين تثبت التحقيقات تورط الكثيرين منهم في مساعدة المهربين على تحقيق مآربهم[2] ـ وهذا في حد ذاته يضر ضرراً بليغاً بعملية التنمية.

١ ـ يقصد بالتهريب الجمركي التهرب من سداد الرسوم الجمركية المستحقة على البضاعة، ومن أشكاله محاولة ادخال بضائع أكثر مما هو موضح بالفواتير أو المستندات الجمركية أو تقليل قيمتها في البيان الجمركي. أما التهرب الضريبي فهو التهرب من سداد الضرائب المباشرة سواء على الدخل أم على الأرباح المتحققة من نشاط صناعي أو تجاري أو زراعي.. وما الى ذلك. أو المحاولة لاظهار الدفاتر المحاسبية بأقل من قيمتها الحقيقية وذلك تفادياً لدفع مبالغ الضريبة الفعلية.

٢ ـ ولعل السبب الرئيسي وراء ذلك يعزى إلى أسباب كثيرة منها طريقة اختيار الموظف العام وطريقة تعيينه، ونظم الحوافز والمكافآت.. وغيرها. والتي تنعكس محصلتها النهائية في الرشوة، خصوصاً أن الرشوة متفشية ومنتشرة في أجهزة الضريبة والجمارك وما إلى ذلك من دوائر مالية.

فانخفاض حصيلة الدولة من الايرادات الضريبية نتيجة عمليات التهرب يضعف من قدرة الدولة ويقلل بالتالي من الانفاق الحكومي الذي ينقسم بدوره إلى قسمين رئيسيين، الأول انفاق جار على الخدمات والمرافق والمنشآت التحويلية كمدفوعات البطالة والمرض مما يؤثر بشكل فعال على خطط التطوير الاجتماعي. والثاني انفاق استثماري على المشروعات الجديدة وكل ما من شأنه دفع وتطوير القدرة الاقتصادية للبلاد.

ولا شك أن الانفاق الحكومي الجاري يعتبر أداة فعالة في يد الحكومة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. إلا أن قصور الموارد المالية المتاحة في كثير من الدول العربية - كنتيجة للتهرب الضريبي أو الجمركي والذي يلعب الفساد الاداري في الأجهزة الادارية الحكومية دوراً هاماً في تفشيه - يعتبر عقبة رئيسية في سبيل استخدام ايرادات الدولة على نطاق واسع في عمليات التنمية في بعض البلدان العربية في بعض الأحيان. ناهيك عن أن وجود التهريب على شكل واسع يشكل آثاراً اقتصادية ضارة أخرى مثل التأثير على تسويق البضائع والمنتجات المحلية، وهذا بطبيعة الحال يؤثر على توزيع الاستثمارات وبالتالي يؤثر على البناء الأساسي للاقتصاد في الدولة.

بيان بعدد محاولات التهريب الجمركي الذي ضبط في بعض البلدان العربية خلال الفترة ١٩٨٤م - ١٩٩٠م

الدولة / السنة	١٩٨٤م	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠
الأردن	-	-	-	-	-	٤٦	١٥٣
الجزائر	-	-	-	٢٣	-	٦٦	١٧٥٥
الامارات	-	-	١٥	-	-	٥	-

أيضاً يكمن الأثر الرئيسي للفساد المتفشي على عملية التنمية، بالاضافة إلى ما يترتب عليه من إفساد أخلاق المواطنين في ما يُحدثه من انعدام الكفاءة الاقتصادية والتبديد من خلال تأثيره على توزيع الأموال والدخول وعلاوة على ذلك فإنه بالنظر إلى أن الفساد قد يؤثر أيضاً على أنماط الترقية والتوظيف، قد لا يجري توظيف أكفأ الموظفين وقد يعزز توزيع المناصب انعدام الكفاءة[1].

المصدر : مستخرج من بيانات أعدها المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، قسم البحوث.

---

١ - أبعاد جديدة للاجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية - تحديات المستقبل، مرجع سبق ذكره. المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد ٦ أكتوبر ١٩٨٧م، ص ٥٦٢.

أيضاً ذكرنا من قبل أن للتعاطي والادمان دوراً كبيراً في انتشار ظاهرة الفساد، وقد تعرضت البلدان العربية والاسلامية إلى حملات شرسة من جانب المجتمعات الغربية لنشر الادمان في هذه البلاد، ورغم المحاولات التي تبذل من جانب البلدان العربية للتصدي لهذه الحملات، فإن الاتجار غير المشروع في هذه العقاقير يمثل مصدر خسائر كبيرة لكثير من هذه البلدان من ناحية ما يحدثه الأثر السيىء لهذه العقاقير في شباب هذه البلاد، خصوصاً أن هؤلاء الشباب يمثلون رأس المال البشري الذي إذا أعد إعداداً جيداً وصالحاً فإن عائده الاقتصادي ينعكس على الانتاج بالزيادة والارتفاع. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التكاليف الباهظة التي ترصدها هذه الدول تحت بند مكافحة الجرائم الناجمة عن الادمان تمثل استنزافاً لموارد مالية كان من الممكن أن تستمر في بناء ودفع عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية [1].

---

١ - جاء في مجلة الأمن التي تصدر في دبي أن اختيار تجار المخدرات المنطقة العربية خصوصاً منطقة الخليج كمنطلق لتجارتهم راجع إلى وضع دول الخليج والامارات على وجه الخصوص نظراً لطابعها التجاري وموقعها الهام الذي يجعل منها دولة ذات منافذ كثيرة. هذا وتبذل شرطة دبي بالتعاون مع دول الخليج الأخرى ومنظمة «الانتربول» جهوداً كبيرة لمكافحة تجار المخدرات، ورغم ذلك فالكميات التي تضبط سنوياً تزيد عن الـ ٥ كيلوجرامات. راجع مجلة الأمن، دبي، العدد ١٠٧، السنة التاسعة، نوفمبر ١٩٨٣م.

وللتدليل على ذلك نورد بعضاً من البيانات عن المتوسط لما يضبط من مخدرات في الدول العربية والتي أوردها اللواء دكتور فتحي عيد في كتابه «المخدرات» الصادر عن مركز أبحاث مكافحة الجريمة بوزارة الداخلية بالمملكة العربية السعودية عام ١٤١٢ هـ : المتوسط السنوي لما ضبط في الدول العربية في الفترة من ١٩٨٠ - ١٩٨٧ كما يلي :

٩٤ كيلوهيروين، ١٤٥ كيلو أفيون، ١١ كيلو كوكايين، ١٠٦ طن حشيش.

فإذا علمنا أن رجال مكافحة المخدرات يعتبرون أن نسبة ما يضبط يشكل ١٠ ٪ من نسب ما يستهلك، فإنه بعملية حسابية بسيطة يمكننا معرفة كم هي شرسة تلك الموجة لنشر الإدمان ومن ثم الانحراف والفساد بين شباب العالم العربي.

أيضاً فإن تزايد حالات الفساد الاداري المتمثلة في الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام له آثار سيئة تعوق عمليتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإذا تتبعنا أحد آثار الرشوة والاختلاس، فمن الممكن أن نبدأ بأثر الرشوة في التعيين في المناصب الهامة الحساسة، فللمنصب أهمية كبرى في ادارة عملية التنمية في أي بلد، لذلك ينبغي ألا يسند المنصب إلا لذي كفاءة علمية وعملية، ولما كانت الرشوة سبباً في إيصال هذه المناصب إلى غير المستحق لها وحرمان المستحق منها مما

يجعل الأمر قد أسند إلى غير أهله، والمناصب في الدولة متعددة الأنواع، فمنها القضائية والادارية والمالية والتعليمية والعسكرية، ففي فساد هذه الأنواع خطر عظيم وشر مستطير[1].

والأمثلة على أثر الرشوة على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية كثيرة ومتعددة، ويكفي أن نجمل بأن تفشي الرشوة في أي مجتمع من المجتمعات - إن لم يتوافر نظام رقابي محكم للحد منها - فستؤدي إلى[2] :

١ - التأخير في الوقت المحدد لتسليم المشروعات وفي هذا هدر وتبذير لجزء من الموارد كان من الممكن تلافيه.

٢ - سوء في الجودة والنوعية مما يترتب عليه ضياع الموارد الاقتصادية للدولة.

٣ - انخفاض الكفاءة الانتاجية للمشروعات.

٤ - سوء توزيع الدخل القومي، فعلى الرغم من أن من بين أهداف عملية التنمية هو تقليل التفاوت في الدخل

---

١ - الدكتور عبدالله بن عبدالمحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الشريعة الاسلامية، بدون ناشر، الطبعة الثالثة، الرياض، ١٩٨٢، ص ١٤٧.

٢ - الدكتور محمد محمود الذنيبات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٠.

والثروات بين أفراد المجتمع الواحد، إلا أن الرشوة تؤدي إلى أن تحصل فئة من الأفراد على مكاسب بطرق غير مشروعة أكثر من غيرها وهذا يساعد ـ بمرور الوقت ـ على زيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل.

٥ ـ للرشوة أثر على كفاية الجهاز الحكومي والعاملين به، فعلى عاتق الحكومة مسئولية توفير الخدمات الأساسية للمجتمع وهذا يتطلب وجود جهاز اداري من العاملين يتمتع بالكفاءة والجدارة ليتمكن من تحقيق وانجاز هذه الأهداف، والرشوة إذا ما استخدمت في عملية التوظيف ـ كما أسلفنا من قبل ـ فستؤدي إلى خلق جهاز اداري ضعيف ليس لديه الكفاءة لتحمل عبء مسئولية التنمية وتبعاتها ومن ثم تعجل بتخلف المجتمع.. فالرشوة باختصار تبدد طاقة البلاد.

وجريمة استغلال النفوذ ـ وهي شبيهة بجريمة الرشوة من زاويتين : إنهما لا تقعان إلا من موظف عام، وأنهما تتضمنان إساءة إلى الثقة المشروعة التي يوليها الأفراد لأجهزة السلطة العامة ـ أو كما تسمى استغلال السلطة[1] استغلالاً سيئاً هي من

١ ـ من الأمور التي تلفت الانتباه أن الاسلام لم يستخدم لفظ السلطة في التعبير عن حقوق الوظيفة حتى لا ينصرف المعنى إلى التسلط أو التحكم وهو ما تمنعه الشريعة، فقد سمّى القائمون على شؤون الأمة =

الجرائم التي تدخل في مفهوم الفساد الاداري. ورغم النصوص النظامية التي تجرم كل من يطلب لنفسه أو غيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي من أي نوع،

إلا أن حياة الموظفين مليئة بأنماط مختلفة من صور الاستغلال للسلطة نذكر منها النماذج التالية[1]:

أ - إن من أخطر ضروب استغلال النفوذ صرف الأموال العامة من خزينة الدولة بلا حساب باسم مشاريع ومشتريات ومصاريف متنوعة إما بقيم مبالغ فيها أو باسم مشروعات وهمية.

ب - قد يبلغ بصاحب السلطة الأمر في محيط اداراته التي يشرف عليها أن يحول كل أو بعض المبالغ التي تصرف على المشاريع والمشتريات إلى مؤسسات أو شركات يمتلكها أو له شرك فيها، فإذا تتبعنا المؤسسات والشركات وكافة العقود التي تبرم في أكثر المصالح الحكومية لا بد

=

«بأولي الأمر» لا أصحاب السلطة، فالاسلام ينظر إلى الوظيفة على أنها خدمة ليس فيها تسلط ولا تحكم، وإنما أداء بمعروف ومعاملة بإحسان. راجع صالح بن محمد الفهد المزيد، كسب الموظفين وأثره في سلوكهم، الرياض، مطبعة المدني، لم تذكر سنة النشر، ص ٢٦.

١٠ - المرجع السابق، ص ٢١٥.

إن تجد منها ما يعود من بعيد أو قريب بشكل واضح صريح حينما ترى هذه الشركة التي لها صلة بصاحب السلطة تفوز بالمناقصة وترسي عليها من بين كافة المنافسين.

جـ - يوجد من بين الموظفين من يكرس جهوده لاستغلال منصبه في توظيف أقاربه ومعارفه وأصدقائه، فتجده يتخطى كافة العقبات ويلتمس لتثبيتهم جميع الأسباب التي توصلهم إلى أعلى المناصب، وهذا الأمر يمثل بعداً للجريمة المعاصرة يتسم به الجهاز الاداري في بعض البلدان ويهدد استقرارها الاقتصادي وسلمها الداخلي.

د - كثرة التلاعبَ في الاكتتاب في الأوراق المالية، وفي أسهم الشركات المسهمة[1] فضلاً عن ما نسمعه ونقرأه يومياً في بعض وسائل الاعلام من ضبط حالات الرشوة واستغلال

---

١ - الأمثلة الواضحة أمامنا لهذه الحالة ما يعرف بفضيحة ووترجيت في الولايات المتحدة الأمريكية، والثاني ما حدث من خسائر باهظة في سوق المناخ بالكويت بسبب الممارسات غير القانونية والتي أدت إلى الكارثة المعروفة. والثالث ما يعرف بقضية بنك مصر في القاهرة حيث استطاعت مجموعة من السيدات الحصول على قروض تصل إلى ستة عشر مليون جنيه مصري مقابل رهن مجوهراتهن بالبنك وبعد ذلك تم اكتشاف ان قيمة هذه المجوهرات لا تزيد عن ٤ ملايين جنيه!.

النفوذ وما ينشر عن استغلال بعض الشركات الضخمة لمسئولين حكوميين ونواب الشعب من أجل تخفيض الضرائب أو تقديم تسهيلات أخرى. . وغير ذلك.

وهذا النمط من الفساد من الصعب تقدير التكلفة الاجتماعية والنفسية وآثارها على الأفراد والمؤسسات، فالبعض يعتقد أن هذا النوع من الفساد لا يؤدي إلى أضرار جسدية بل فقط إلى أضرار مالية!! والواقع أن الأضرار النفسية والاجتماعية لهذا النوع من الفساد تمتد بغير حدود.

كذلك تفشت جريمة اختلاس الموظف العام لأموال في حيازته بسبب وظيفته في معظم البلدان العربية، والاستيلاء على المال هو ادخاله في ملكية الفاعل، ويتحقق هذا الاستيلاء بصور مختلفة[1]، فيتم اما باختلاس المال خفيةً كما في السرقة، وإما بأخذه احتيالاً على حائزه كما في النصب. كما أن الفعل المادي المكون للجريمة لا يلزم أن يكون استيلاء الفاعل نفسه على المال بل يكفي أن يكون تسهيل هذا الاستيلاء للغير من جانب الفاعل.

---

١ - ينبغي التفرقة بين الاختلاس والاستيلاء، فالاختلاس لا يكون إلا من الحائز، أما الاستيلاء فيكون إذا كان المال في يد الغير واستولى عليه.

وفي غالب الأحوال يمثل ضياع المال - الذي هو أحد أعمدة التنمية - ضرراً بالغاً يصيب الدولة في مواردها القومية، ولا شك أن ذلك سينعكس أثره بشكل أزمة مالية أو ضعف موارد العملية التنموية.

الجدول يبين عدد جرائم الرشوة والاختلاس وسرقة الأموال بكافة أنواعها في بعض البلدان العربية خلال الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩٠م

الدولة / السنوات / نوع الجريمة	مصر			السعودية			الجزائر			سوريا			الأردن		
	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠
الرشوة	٦٨	٨٨	٥٥	٢١٨	١٧٨	١٦٨		٦١	٧٢	٣٧	٢٦	٢٨	٤١	٤٠	٢٩
الاختلاس واساءة الوظيفة	١٠٥	٨١	٨٣	٩٦	١٣٧	١٤٦		٧٥	٢٥٠	٣	١١	١٤	٢٦	٢٠	٣
سرقة الأموال بكافة أنواعها	١٩٩٦٤	٢٣٠٠٥	٢٦٣٥٣	٧٣٠٦	٨٨٨٥	٨٥٠١		٤٤٩٣	٤٥٩٥٥	٥٨٢٩	٥٩٥٨	٧٠٢٤	٤٨٣٦	٤٨٨٠	٦٣٠٤

المصدر : مستخرج من بيانات أعدها المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، قسم البحوث.

يظهر الجدول السابق أن عدد جرائم الرشوة، في البلدان المبينة أعلاه، في المتوسط آخذ في الانخفاض من خلال هذه السنوات الثلاث، على حين تظهر بيانات الاختلاس وسرقة الأموال بكافة أنواعها تزايداً في عددها في المتوسط لنفس الفترة[1]. ومعنى ذلك أن البلدان العربية تفقد جزءاً لا يستهان به من الموارد نتيجة عمليات الفساد، وأن هذا الأمر ينعكس على معدلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في هذه البلدان بالسلب، مما يدعونا إلى الدعوة إلى مزيد من الاهتمام بالرقابة بشقيها الذاتية والخارجية وابراز أهمية العامل الرقابي في الاسلام والمتمثلة في الرقابة الذاتية، فالاسلام عندما يربي الأفراد في المجتمع لا ينظر إليهم فقط كمجموعات ويعالجهم من هذا الجانب، وإنما يعالج النفس الانسانية في الانسان فيربيها على قواعد الفضيلة والأخلاق التي لا تسمح لهذه النفس بالخروج عن الطريق السليم، فلا تتعدى على حقوق غيرها وتقصر في واجباتها، فهي قد ربيت إذاً على قيم أخلاقية معينة ترتبط مع القيم الاقتصادية والسياسية وغيرها، وهذه هي مسئولية الدول

---

١ - يمكن أن نوضح أنه عادة ما تظهر عوامل الفساد والانحراف بعد فترة استكمال التجهيزات الأساسية لعملية التنمية. فعادة ما يصحب تلك الفترة انخفاض في عوامل الدخل (أجور - رواتب - ارباح - إيجارات) وقد يكون ذلك سبباً في ظهور الفساد الاداري بشكل واضح في البلاد التي أوشكت على استكمال تجهيزاتها الأساسية.

تجاه بناء الانسان بناءً متقناً فهو عصب التنمية وعمودها الفقري.

وهذا يعد تأكيداً على ما سبق أن ذكرناه من أن الأثر الضار الذي يُرتبه الفساد الاداري على جهود التنمية الوطنية لا يتسم بطابع مادي بحت، فالضرر والاحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية معينة في الانسان، مثل الكرامة والسمو الروحي والتفاؤل، يعتبر عقبة خطيرة تعترض التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية. والمواطنون الذين يعيشون بصورة دائمة في ظل الخوف من الايذاء أو تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشر دون عقاب أو بسبب إساءة استعمال السلطة بصورة فاضحة، من المؤكد أنهم لن يسهموا بأقصى ما في وسعهم في برامج التنمية. وعادة لا تحقق أفضل خطط التنمية إعداداً إلا نجاحاً محدوداً إذا وجد أعضاء المجتمع أنهم غير قادرين على الاسهام تلقائياً في الجهود المشتركة المطلوبة[1].

---

١ ـ أبعاد جديدة للاجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقه والقضاء، مرجع سبق ذكره، ص ٥٦٣.

[illegible]

[illegible]

[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]

[illegible]
[illegible]

الجزء الثالث

بيئـــة الفســـــاد

- بيئة العمل.
- العوامل الادارية.
- العوامل السياسية.
- العوامل الاجتماعية.
- العوامل الاقتصادية.

تقوى وتنشأ ظاهرة الفساد الاداري كظاهرة مرضية في بيئة تساعد على وجودها بل تشجع على استمرارها، فحتمية النشوء والنمو هنا إنما تتأتى من خلال تفاعل عدة عوامل تسيطر على البيئة وتجعل من ظهور الفساد أمراً مسلماً به أو على أقل تقدير أمراً محتملاً.

ونعني ببيئة الفساد تلك العوامل المحددة التي لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين بشكل عام وبالفساد بشكل خاص، وأهم هذه العوامل هي بيئة العمل، العوامل الاقتصادية، العوامل السياسية، العوامل الادارية، والعوامل الاجتماعية.

وسنعرض لكل من هذه العوامل بشيء من التفصيل.

١ ـ بيئة العمل (الوظيفة العامة) :

يجب أن نتذكر دائماً حقيقة الأوضاع في معظم البلدان

النامية عامة وفي البلدان العربية بصفة خاصة، فيما يتعلق باتساع ميدان نشاط الدولة - بعد أن تغيرت نظرة الدول إلى المهام والواجبات التي تضطلع بها تجاه مواطنيها، حيث نقلها التغيير من الدور السلبي المتمثل في قصر مهام الدول على اقامة العدل والمحافظة على الأمن والدفاع إلى الدور الايجابي المتمثل في إضافة مهام جديدة وحيوية على المهام السابقة مثل تنفيذ المشاريع الانمائية، وإقامة المؤسسات الاقتصادية والاشراف على النواحي التجارية، ونشر التعليم وتقديم الخدمات الصحية إلى غير ذلك - وما يترتب على ذلك من تضخم عدد الموظفين اللازمين لمباشرة هذا النشاط وزيادة الأعباء الملقاة على عاتقهم وتنوعها وازدياد أهمية ما يقوم به هؤلاء الموظفون في حفظ كيان الدولة وتحقيق أهدافها.

يضاف إلى ما تقدم أن هذا العدد الضخم من الموظفين يكوّن - في كل دولة من الدول التي تعتبر الوظيفة العامة مهنة دائمة - مجتمعاً صغيراً يتولى باسم الدولة ولحسابها مباشرة كل أوجه النشاط الحكومي والاداري في سبيل تحقيق الأهداف العامة للدولة، وهو لكي يتمكن من تحقيق رسالته في حاجة ماسة الى التنظيم. وهذا التنظيم يشمل أمرين.

الأول: تقرير الأسس العامة التي يقوم عليها نظام الموظفين.

الثاني: وضع القواعد التي تنظم حياة الموظفين في دائرة النشاط

الوظيفي، ونقصد بذلك القواعد التي تنظم شؤون الموظفين وتبين حقوقهم وواجباتهم، كما تبين الاجراءات التي تتبع والشروط التي يجب توافرها والاجراءات التي يجب اتباعها في محاسبة الموظف على ما يقع منه من أخطاء أو اهمال.

والملاحظ بصفة عامة وفي معظم البلدان العربية أن قوانين الخدمة المدنية أو شؤون الموظفين أو العاملين المدنيين[1] قد حددت وضع الموظف من حيث الواجبات والمهام وحقوق العاملين بها والمزايا التي تصرف لهم وتأديبهم وإنهاء خدماتهم.. وما إلى ذلك. فتنص هذه الأنظمة والقوانين على أن الوظيفة العامة هي تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة. ويفرض على الموظف صراحة أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب، كما أنه يحظر عليه الاهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو لأحد الأشخاص العامة الأخرى.

---

١ ـ راجع على سبيل المثال:

أ ـ قانون نظام العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، جمهورية مصر العربية.

ب ـ نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، الصادر سنة =

الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة :

رغم أن هذه الشروط تتباين من بلد إلى بلد آخر، إلا أن ثلاثة شروط منها يكاد الاجماع ينعقد على وجود توافرها في كل مرشح للوظيفة العامة.

وهذه الشروط هي المتعلقة بصلة المرشح بالدولة، وحالته الصحية وحالته الخلقية أو الأدبية، ومدى الصلاحية لتولي الوظائف العامة. وما يهمنا هنا هما الشرطان الأخيران والمتعلقان بحسن السلوك ومدى الصلاحية (أو ما يعرف بمبدأ الكفاءة والجدارة)[1].

= ١٣٩٧ هـ، بالمرسوم رقم م/٤٩ في ١٣٩٧/٧/١٠ هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٩٥١ في ١٣٩٧/٦/٢٧ هـ.

جـ - نظام شؤون الخدمة، ديوان شؤون الخدمة، جمهورية السودان الديمقراطية.

١ - على سبيل المثال : تأخذ كل من مصر والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية، والكويت، والأردن بهذه الشروط مع اختلاف المسميات، ففي جمهورية مصر العربية يسمى حُسن السيرة والسلوك، وفي المملكة العربية السعودية يسمى مبدأ البراءة في إشغال الوظائف العامة، كما تشترط المملكة العربية السعودية ألا يكون الموظف قد حكم عليه بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة وألا يكون قد فُصل من خدمة الدولة لأسباب تأديبية.

أما عن الشرط المتعلق بحسن السلوك أو الحالة الخلقية والأدبية، فالهدف منه التأكد من أن المتقدم لشغل الوظيفة العامة لم يرتكب عملاً يخل بواجباته نحو المجتمع، وأنه فعلاً عضو صالح جدير بأن يؤتمن على مباشرة وظيفة عامة في خدمة المجتمع.

وتحقيقاً لهذه الغاية يشترط في الموظف في كل البلدان العربية أن لا يكون قد ارتكب جريمة من الجرائم المعاقب عليها وذلك على أساس أن الجرائم هي اعتداء على المجتمع تختلف باختلاف نوع الجرائم فإن الإتجاه العام يميل نحو منع الشخص الذي يرتكب جناية من تولي الوظائف العامة إطلاقاً، وقصر الحرمان من هذا الحق في حالة ارتكاب جريمة من نوع آخر على بعض الجنح التي يدل ارتكابها على عدم صلاحية الشخص لخدمة المجتمع.

وفي مصر، والسعودية، يأخذ قانون الموظفين ونظام الخدمة المدنية بهذا الأمر، غير أنهما يميلان إلى حرمان الشخص سيىء الخلق من تولي الوظائف العامة.

أما عن الشرط الثاني وهو الصلاحية بتولي الوظائف العامة فهو ينقسم إلى قسمين : القسم الأول يختص بالبحث في المؤهلات والشهادات العلمية التي يجب أن يحصل عليها

الشخص حتى يتولى الوظائف العامة[1]، والثاني يختص بإعداد الموظفين وتدريبهم حتى يصبحوا قادرين على تولي الوظيفة العامة. وأوضح أن الشق الثاني من هذا الشرط يتحقق بعد الدخول في الوظيفة وليس قبلها، وعلى الرغم من أن بعض الادارات تقوم بعقد دورات للموظفين المرشحين لتولي الوظائف العامة قبل تسلمهم العمل بشكل رسمي بغرض إعداد الموظف للوظيفة، فضلاً عما يتم من دورات تدريبية بعد دخول الموظف الوظيفة العامة، إلا أن أهمية تدريب الموظفين بعد دخولهم الوظيفة تفوق كثيراً أهمية الإعداد قبل الدخول في الوظيفة.

طرق (سياسات) التعيين في الوظائف العامة :

تختلف طرق اختيار وتعيين الموظفين من دولة إلى أخرى إلا أن كل بلد يسعى إلى تطبيق السياسة التى تتمشى

---

١ ـ اختلفت الدول فيما بينها حول الشروط الخاصة بضرورة أن يكون الموظف حاصلاً على درجة عالية من التخصص والالمام بعمل الوظيفة التي يتقدم لشغلها، او يكفي أن يكون حاصلاً على ثقافة عالية تؤهله لمباشرة العمل في نطاق معين بوجه عام. راجع :
عبدالله بن راشد السنيدي، مبادىء الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، بدون ناشر، الرياض، ١٤٠٥ هـ ـ ١٩٨٥، ص ١٦٦ ـ ١٦٨.

وظروفه . . وقد تعددت هذه السياسات وإن كان يمكن حصرها في :

سياسة الاختيار المطلق :

حيث يتم شغل الوظائف العامة بهذا الأسلوب بوساطة السلطة العليا في الدولة بدون الالتزام بأي من القيود الواردة في الأنظمة، وعادة ما يقتصر التطبيق العملي لهذه السياسة على الوظائف الرئاسية والقيادية العليا.

سياسة الاختيار المقيد :

وهذه السياسة تأخذ في اعتبارها الضوابط والشروط المطلوبة للتعيين، مع كون أن هذا النوع من الاختيار يدخل في صلاحيات السلطات العليا في الدولة.

سياسة الإعداد الخاص :

وتتم عن طريق إعداد فئة أو فئات معينة للعمل الوظيفي في مجالات محددة عن طريق الدراسة أو التدريب، وتشمل هذه السياسة تلك المعاهد والكليات والبرامج التي أنشئت من أجل التخصص في أي من المجالات الوظيفية كمعاهد المعلمين والمعلمات والمعاهد الصحية والمعاهد الفنية والمهنية . . وما إلى ذلك.

سياسة الاختبار أو المسابقات :

وهذه السياسة شائعة في شغل الوظائف بمعظم البلدان العربية، حيث يتم شغل الوظائف العامة عن طريق المسابقة الوظيفية. وفي المملكة العربية السعودية على سبيل الخصوص يعلن الديوان العام للخدمة المدنية الوظائف التي في المرتبة العاشرة فما دون ويخضع جميع المتقدمين لشغل هذه الوظائف لتقييم يحدد الديوان مقاييسه واجراءاته حسب ما تقتضيه الوظائف المعلنة ومتطلبات الخدمة[1].

هذه السياسات أو الطرق هي في الحقيقة ما يجب أن يتبع، لكن ما حدث فعلاً وما هو مشاهد في التطبيقات العملية والملاحظات بالتجارب أن ما سبق ذكره يطبق على نطاق ضيق، بمعنى أنه يمثل إطاراً نظرياً فقط لسياسات التعيين، أما ما يحدث بالفعل فهو في معظمه مخالف للإطار النظري، ولكون الحكومة هي أكبر موظف تنشيء أجهزة للاشراف على طرق التعيين، فإن بعض الحكومات[2] وبعد حصول معظمها على الاستقلال ومحاولة منها في إتاحة فرص التعليم أمام جميع

---

١ - راجع المادة السابعة من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر.

٢ - نذكر هنا على سبيل المثال : جمهورية مصر العربية، الجمهورية العربية السورية، المملكة الأردنية الهاشمية، الجماهيرية الليبية الشعبية، جمهورية الجزائر.

المواطنين، قررت وأتاحت التعليم المجـاني لجميع المـواطنين في معـظم مراحـل التعليم، هذه السيـاسة أتـاحت الفرصـة أمـام مئـات الآلاف من الـطلاب لتلقي التعـليم لـيس الأســاسي فحسب بـل التعليم الجامعي أيضـاً، فمعـظم عـدد الخـريجـين سنـوياً من نـاحية، وقـابل هـذا العرض الكبـير طلباً أقـل على العمـالة المؤهلة، ممـا اضطر حكـومات هـذه الـدول إلى اتبـاع طـريقة أو سيـاسة أخـرى في تعيين العمـالـة عـرفت بسيـاسـة التشغيل الكامل لجميع الخريجين من أجل القضاء عـلى البطالـة بـين جموع الشبـاب، فأنشيء لهذا الأمـر ادارة اطلق عليها ادارة القـوى العاملة، انحصـرت مهمتها في تلقي طلبـات الخريجـين جميعـاً وفحصها وتـوجيههم بالتـالي نحو الـوظائف الشـاغرة في جميع مصالح وادارات ومنشآت الدولة.

ورغـم أن الشكل النظري لهذه الادارة فضلاً عن ان قصـد الحكـومة كـان جيداً، إلا أن التـطبيق العملي لسيـاسة أو نـظام القوى العاملة قد أظهر نتائج سلبية في المدى الطويل خـالف ما كان مخططاً له، حيث أدى سوء توزيع الخريجين بشكل عشوائي إلى اهمال الأسس النظرية فسياسات التعيين المشار إليها سابقاً، وتم التعيين بشكل يبدو في ظاهـره أنه يسعى لتحقيق السيـاسة العامة للدولـة، ولكنه يحمـل في باطنـه بذور الفســاد، فوجـدنا المهندس الزراعي يعمـل بالتـدريس والمهندس المـدني يعمل في

مزرعة للماشية!! ولم يقتصر الأمر على الخريجين الجدد، بل إن الدولة وأملاً منها في السيطرة والهيمنة على معظم الادارات الرئيسية بالدولة عمدت إلى إعادة تعيين ضباط القوات المسلحة والشرطة المحالين إلى التقاعد لتولي الوظائف القيادية في معظم المؤسسات والهيئات العامة.

النتيجة الحتمية لذلك أن هؤلاء العاملين جلسوا في مكاتبهم بدون عمل، بل إن أكثرهم أصبح يمثل قوة معطلة ومعوقة للعمل، وأصبحت الكثير من المكاتب وبخاصة في المنشآت الحكومية مزدحمة بأعداد كبيرة من العاملين ليس لديهم ما يشغلهم في العمل إلا القليل، إن كل من ذهب لأداء عمل لا يُحسنه تعطلت وظيفته، ولكثرة ما حدث من أخطاء في هذا الموضوع كثر عدد الوظائف العامة المعطلة ومن ثم تعطل الانتاج وظهر الفساد الاداري نتيجة لانحراف هؤلاء الموظفين، ومن ثم تعطل الانتاج وأثر ذلك على الخطط التنموية نتيجة عجز الأجهزة التنفيذية في هذه الأقطار عن ممارسة مهامها.

هذه الظاهرة أيضاً عرفتها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فلقد عرفت هذه الدول خلال العقدين الماضيين توسعاً كمياً ملحوظاً في قطاع الخدمة المدنية استجابة للزيادة المطردة في حجم الطلب على الخدمات العامة وكجزء من استكمال بناء الأجهزة الحكومية الضرورية لدفع عملية

التنمية. وبرز في الآونة الأخيرة اتجاه مدعم بالأدلة يعتبر أن عملية التوسع هذه قد جاوزت حدود الجدوى في بعض الأحيان فأصابتها أعراض التضخم سواء كان ذلك بالنسبة لأعداد الموظفين التي ترتفع باستمرار أو لجهة تشعب الادارات والمسميات الوظيفية بشكل قد يتعارض مع مؤشرات الفاعلية والكفاءة المعتمدة في قياس الأداء الاداري[1].

والحقيقة الثابتة هي أنه على الرغم من الانجازات الهامة التي تحققت فإن التوسع الكمي في أجهزة الخدمة المدنية وأعداد الموظفين لم يكن دائماً متوازياً مع تحسين نوعية الخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين وخفض تكلفتها وتبسيط إجراءاتها. ومعروف أن أعراض التضخم الوظيفي وتدني مستويات الأداء غالباً ما تلازم التوسع السريع في إنشاء الأجهزة دون وجود الوقت الكافي لاستكمال البنى والنظم الداخلية وإعطاء الكوادر المهنية تهيئة فنية متكاملة.

ولقد كانت الدلائل والمؤشرات التي تعود إلى تشخيص مثل هذا الخلل تتجمع وتتكون بوضوح خلال السنوات الماضية

---

١ - ديوان الموظفين دولة البحرين، تحديات التطوير الاداري في قطاع الخدمة المدنية، مجلة التعاون، الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، العدد ١٧، شعبان ١٤١٠ هـ، ص ٩ - ١١.

ولكنها كانت تعتبر ظواهر ثانوية عارضة لا بد من تحملها خلال فترة التوسع في بناء الأجهزة الحكومية الحديثة شأننا في ذلك شأن الكثير من الدول الأخرى التي مرت في تجارب بناء مؤسساتها واستكمال منظوماتها البيروقراطية. ولعل في هذه الحقيقة ما يفسر أجواء التساهل النسبي في تطبيق قواعد الأداء الصارمة والتغاضي أحياناً عن المساءلة الدقيقة للموظفين الاداريين، إضافة إلى التقبل الواقعي مرحلياً لانخفاض فاعلية بعض الادارات ومواصلة الاعتماد على خبرات الوافدين في مواقع معينة[1].

لقد أدت الظروف الاقتصادية التي تمر بها معظم البلدان العربية، بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي، والمتمثلة في التبدل الذي طرأ على المناخ الاقتصادي العام بعد انحسار سنوات الطفرة وتباطؤ معدلات النمو في بعض القطاعات وتراجعها في قطاعات أخرى[2]، وبعد انحسار المد الشيوعي والاشتراكي وتحول معظم البلدان العربية إلى ما يعرف بسياسات الانفتاح الاقتصادي أو السوق الحر وما تبع ذلك من الاهتمام الواسع نحو المزيد من التخصيصية[3]، وما تبع ذلك

---

١ ـ المرجع السابق، ص ١٠.

٢ ـ هذا بالنسبة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

٣ ـ هذا بالنسبة لغالبية الدول العربية التي كانت تأخذ بالنهج الاشتراكي =

من تعـدد الآراء التي نـادت بضـرورة التكيف مـع المعــطيـات الاقتصادية الجديدة. . في هذه الظروف بدأت مواجهة موضوع زيادة عدد الموظفين في الادارات الحكومية عن النسبـة المطلوبـة لحجم العمل تطفو على السطح وأصبحت الفترة السابقة التي لم تكن الأجهزة الحكوميـة خلالهـا تحاسب عمـوماً بصـراحة عـلى فـاعلية وكفـاءة أدائها شيئـاً من الماضي، ومن هنـا أصبح لـدى البـاحث قناعـة تامـة بأن هـذا التكـدس الـوظيفي يعـد أحـد الأسبـاب الـرئيسيـة وراء التسيب والفسـاد الاداري جنبــاً إلى جنب مـع التحـايـل عـلى القـانـون، والتجـاوب البـطيء مـع التغيرات الاجتماعية، ومجاملة المسئول الكبير. . وما إلى ذلك.

هذا التوسـع الكمي في أعداد المـوظفين والـذي وصل إلى حد التضخم الوظيفي ينعكس في شكل آثار سيئة على الموظفين وعـلى الدولـة أيضاً، فعـلى سبيل المثـال تقف حكومـات معظم

= في ادارة اقتصادها. هذا وتعد سياسة التخصيص كفكـرة أو سياسـة مطروحة بجـدية هـذه الأيام من أجـل تحريـك الكثير من القيـادات التنفيذية في القطاع العام باتجاه إعـادة ترتيب أولـويات ومحـاولة سـد الثغرات البارزة في عملهـا والأخذ ببعض مقـولات ومفاهيم الادارة الاستراتيجية خصوصاً لجهـة تحليل التحـديات والفـرص البيئية التي تواجه المؤسسات العامة كنظم مفتـوحة تسعى للحفـاظ على تـوازنها وسد حاجاته بفاعلية تقـارب تلك السائـدة في القطاع الخـاص دون التفريط بالطبيعة المميزة للقطاع العام.

البلدان العربية ـ باستبعاد البلدان النفطية ـ عاجزة عن تحسين أحوال العاملين في هيئات وقطاعات الدولة، خصوصاً أن ميزانية الدولة تتحمل كماً كبيراً من الأجور يحصل عليها موظفون لا يؤدون عملاً ذا قيمة، وكان من الممكن أن توجه هذه الأموال لتطوير العمل وتحسين ظروف العاملين المنتجين وزيادة أجورهم، ومن ثم تظل أجور العاملين دون المستوى المناسب الذي يشبع حاجاتهم وحاجات أسرهم في الوقت الذي تتنوع فيه حاجات الأفراد وتتزايد مع التطور التكنولوجي السائد في مجال السلع الاستهلاكية المعمرة، فضلاً عن تزايد الأعباء المادية الملقاة على عاتقهم بسبب الظروف الاقتصادية المتمثلة في زيادة معدلات أسعار السلع والخدمات التي يحتاجها العاملون وأسرهم ولعدم كفاية الأجور آثار سيئة على سلوك العاملين وعلى انتاجيتهم، وغالباً ما يضطر عدد غير قليل من العاملين إلى القيام بأعمال إضافية خارج العمل من أجل تحقيق دخل مادي إضافي يمكنهم من إشباع حاجاتهم، أما البعض الآخر والذي يشكل الغالبية فيسعى لتحسين أحوالهم المعيشية عن طريق اتباع وارتياد بعض الأساليب غير المشروعة، فقد يلجأ بعضهم إلى تعطيل وإعاقة العمل بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا المادية أو العينية من المراجعين المتعاملين مع المنشأة أو المصلحة، وقد يلجأ بعضهم ممن تتملكهم النزعات العدوانية بالاعتداء على أموال الدولة بالسرقة والاختلاس،

وزاد من تفشي هذه الظواهر (اختلاس ـ رشوة ـ سرقة مال عام، غدر بالمال العام. . وما إلى ذلك) أجواء التساهل النسبي في تطبيق النظم والقوانين الرادعة لعقاب مثل هؤلاء، بل إن الأمر وصل إلى حد شعور العاملين المقصرين والمهملين بأنهم بمنأى عن العقاب أو الفصل من العمل، إن غياب السلطة التشريعية والقيادة السياسية المسيطرة على زمام الأمور ستضاعف من زيادة ظهور مثل هذه المظاهر والأدوات التي تعد في حقيقة الأمر مظهراً وأداة للفساد الاداري[1]، وهذه المظاهر والآثار السلبية المترتبة على تفشي الفساد والتسيب الاداري ستؤدي بدورها إلى تدني مستويات الانتاجية نظراً لصرف

---

١ ـ أود أن أشير في هذا الصدد إلى أن كل القوانين والتشريعات الوضعية يستحيل مع تطبيقها الرقابة على السلوك خصوصاً الجانب الأخلاقي منه، لأن عملية الرقابة أو التحكم الذاتية معقدة للغاية لدى أفراد المنظمات المعاصرة التي تحتكم إلى القيم المادية، والسبيل الوحيد الذي يمكن به ضبط السلوك الفردي هو حال احتكامه إلى قيم ومبادىء وقواعد أعلى من القيم المادية الهابطة، فشعور الأفراد بالرقابة التلقائية والمسئولية الذاتية المستمدة من استشعار رقابة الله عز وجل لكل حركة وسكنة في حياته. مثل هذه الرقابة لا تقوم ولا تتحقق إلا في ظل منظمة إسلامية تأخذ بالنهج الاسلامي وتطبق شرعه، فهذا النهج هو الذي رسم الإطار الصحيح للنظام الذي يصلح شأن الانسان، فواضع النهج هو العليم الخبير سبحانه وتعالى.

الطاقات نحو المصالح والأغراض الشخصية وتفشي السرقات والاختلاسات والتزوير والتحايل. . وغير ذلك. ومن ثم ينعكس كل ذلك على مستوى الدخل القومي بالتدني، وسيكون مردود ذلك هو عجز الحكومات عن تحسين أحوال العاملين بها بسبب سوء النظم المتبعة سواء في المجال الاداري أو الرقابي، وهكذا تدور الدائرة الخبيثة المسببة للفساد، فيتفشى وتتفشى آثاره إلى درجة تصل إلى الحد الذي يتهدد المجتمع ككل ويصبح الفساد ومظاهره وآثاره جزءاً طبيعياً من حياة الأفراد والمجتمع، يألفه المجتمع، ولا يقفون كثيراً عند مظاهره وآثاره، والشكل التالي يوضح ذلك.

كل هذه العوامل تركت آثاراً متعددة على العاملين وسلوكهم وأدت معظم هذه السلبيات إلى عدم الاهتمام بالعمل والوظيفة، وعدم تكريس الجهود من أجل الارتقاء بالأداء أو رفع الانتاجية، بل إننا نلاحظ أن العكس ربما كان صحيحاً، إذ أن أداءهم غالباً ما يتصف باللامبالاة وعدم الاهتمام والنزعة العدوانية تجاه ممتلكات الدولة.

٢ ـ العوامل الادارية :

لقد عرفت معظم الدول العربية منذ منتصف الستينيات توسعاً كمياً ملحوظاً في قطاع الخدمة المدنية استجابة للزيادة المطردة في حجم الطلب على الخدمات العامة. وكجزء من استكمال بناء الأجهزة الحكومية اللازمة لدفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلاد.

وظهر في السنوات السابقة اتجاه مدعم بالأدلة يؤكد أن عملية التوسع هذه قد جاوزت حدود الجدوى في بعض الأحيان، وبدأ البعض يفند ويفحص أسباب ذلك، ولقد ساد شبه اتفاق بين الدارسين على أن سوء التخطيط وعدم الالتزام بالأسس العلمية للادارة هما من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إهدار موارد البلدان العربية وتعميق الأزمة الاقتصادية فيها[1].

---

١ ـ انظر على سبيل المثال : الدكتور حسين درويش عبدالحميد، الانسان المصري ودوره في التنمية، القاهرة، الهيئة المصرية=

ولما كانت التنمية بوجهيها الاجتماعي والاقتصادي جزءاً من التنميــة الادارية، فــإن فـاعليــة التنمية الاقتصــاديــة والاجتماعية لا تعني شيئاً أبداً إذا لم تكن هناك ادارة قادرة عـلى تحقيقها. ولا شك في أن مشكلة الادارة تؤثر تأثيـراً مباشـراً على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعليه فإن لم تكن خطط التنميـة مدعمـة بجهاز اداري كفء قـادر على تحويل أهـداف تلك الخطط إلى واقع مادي ملموس فـإن خطط التنميـة ستظل خـططاً براقـة جذابـة داخـل إطـار المجلدات التي حـوت تلك الخطط.

لقـد تناولت دراسـات عديـدة أثر العـوامل الاداريـة على الأداء العـام في بعض البلدان العـربيـة واسـتطاعت أن تحـدد المعوقات الادارية التي تعاني منهـا غالبيـة البلدان العربيـة ـ مع تفاوت في الحجم والعمق ـ في أكثر من دولة عربية، وقليل منهـا فقط هو الذي تعاني منه دولة بعينها، وبمعنى آخر فإن مشكلات التنمية تتشابه بالنسبة لدول المنطقة العربية[1].

= للكتـاب، ١٩٨٤، الدكتـور محمد عبدالرحمن الـطويـل، التنميـة الاداريـة في دول الخليج العـربية، الـرياض، مجلة الادارة العـامة، العدد ٥٠، شوال ١٤٠٦، ص ٩

١ ـ راجع على سبيل المثال:

ـ تحديات التطوير الاداري في قطاع الخدمة المدنيـة، مجلة التعاون،=

وقد أمكن وضع هـذه المشكلات في إطـار تصنيفي يرتكـز على الجوانب الآتية[1] :

- التركيب التنظيمي.
- الأنظمة والاجراءات.
- القوى العاملة والتدريب.
- أجهزة التنمية الادارية والاصلاح.

التركيب التنظيمي : وتتمثل أهم مشكلاته في :

- عدم وضوح الأهداف على مستوى القيادات العليا والقيادات التنفيذية.
- الميـل نحـو المـركـزيـة الشـديـدة وعـدم التفـويض في صنـع القرارات.
- عدم وضوح اجراءات عملية اتخاذ القرارات.

= مرجع سبق ذكره، ص ٢٢ ـ ٢٦.

- الدكتور محمد بن عبدالـرحمن الطويـل، التنمية الاداريـة في دول الخليج العربية، مرجع سبق ذكره، ص ١٦ ـ ١٩.
- الدكتور سـوار الذهب الحمـد عيسى، التطويـر الاداري، دراسة تحليلية للمشكلات الادارية لقطاع الأعمـال، الخرطـوم، مركـز تطوير الادارة، مارس ١٩٨٣م.

١ ـ الدكتور محمد عبدالـرحمن الطويـل، التنمية الاداريـة، مرجـع سبق ذكره، ص ١٦.

- قلة المعلومات وضعف انسيابها بين المستويات التنظيمية داخل الجهاز الواحد وفيما بين الأجهزة الحكومية ككل.

الأنظمة والاجراءات :

وتتركز المشكلات المتعلقة بالأنظمة والاجراءات في :

- جمود وقصور بعض القوانين والأنظمة والتي كان الغرض منها تنظيم العمل، بل ان الملاحظ أن بعضها تحول من وسيلة إلى غاية في حد ذاته وصار عقبة وسبباً في تعطيل دولاب العمل.
- ضعف الأنظمة المالية وقصورها عن استيعاب التطور في مفاهيم الادارة المالية.
- تدني مستوى الخدمات الحكومية في بعض الدول. فعلى الرغم من التوسع الكمي في أجهزة الخدمة المدنية وأعداد الموظفين إلا أن ذلك لم يكن دائماً متوازياً مع تحسين نوعية الخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين وتبسيط إجراءاتها.
- المفهوم الخاطىء للرقابة المالية والادارية.
- سوء الأداء العام لغياب المحاسبة وعدم تطبيق القوانين واللوائح.

القوى العاملة والتدريب :

وتتركز مشكلاتها في :

- ضعف التخطيط للقوى العاملة ونقص المعلومات.

- ضعف الاتصال وتعثره وتعقد اجراءاته.
- نقص الكفاءات الوطنية المدربة في مجال الادارة والتنظيم وادارة التنمية.
- وجود تضخم وظيفي في بعض الادارات ونقص وظيفي في ادارات أخرى.
- ضعف عملية التقويم الوظيفي بمعناها العام Job Evaluation وبالتالي وجود ثغرات في نظام تقويم أداء الأفراد.
- الافتقار إلى مراكز التدريب والبحوث والدراسات العلمية في بعض الدول ونقص الكفاءات المدربة لاداراتها وتطويرها.

- أجهزة التنمية الادارية والاصلاح :

وهذه الأجهزة رغم أهميتها - تعاني من عدة مشاكل تنعكس بشكل أو بآخر على أداء العاملين، وأهم هذه المشاكل هي :

- عدم اكتمال أجهزة التنمية الادارية.
- عدم اكتمال أجهزة الاصلاح الاداري.
- ضعف فاعلية أجهزة التنمية.
- حداثة أجهزة الاصلاح الاداري.
- ضعف التنسيق بين أجهزة التنمية الادارية والأجهزة الحكومية الأخرى.

لقد انعكست هذه العوامل الادارية المختلفة على أداء العاملين مما أدى إلى تبني العاملين لأنماط سلوكية تتصف بالتقلب والفساد وهي تمثل الناتج الطبيعي لنظام اداري تعتريه كل السلبيات التي أشرنا إليها في بداية مناقشتنا للعوامل الادارية.

٣ ـ العوامل السياسية :

إذا كان التخطيط لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والادارية يعد أمراً هاماً لنجاح هذه العملية، فإن استقرار الوضع السياسي يشكل الأرضية الصلبة التي يتوقف عليها نجاح هذه الخطط.

فلا شك أنه مهما بلغت دقة التخطيط والإعداد لعملية التنمية فإنه لن يكتب لها النجاح إلا في ظل الاستقرار السياسي.

والاستقرار السياسي قد يعني تعدد الحكومات وتعدد السياسات، وقد يعني فساد المناخ السياسي الذي تعمل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تحت ظلاله، وكلاهما آثاره متشابهة على التنمية.

فتعدد الحكومات، أي تعدد أنظمة الحكم، يؤدي ـ غالباً ـ إلى تعدد السياسات التنموية التي يأخذ بها كل نظام.

وبنظرة سريعة على بلدان الوطن العربي نجد معظمها ـ باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي ومصر والمغرب والأردن ـ يعاني من مشكلات الاستقرار السياسي.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن حرب العراق والكويت، والتهديد الإيراني المستمر لدول منطقة الخليج وما تقوم به من عمليات تسلط وإرهاب لبعض الدول العربية الأخرى كمصر وتونس والجزائر، والمشكلة اللبنانية وحالة الاستنفار الدائمة بين دول الطوق (البلدان العربية المواجهة لاسرائيل)، والانقلابات العسكرية المتتالية في السودان والصراع السياسي في الصومال . . وما إلى ذلك. من هذه الظروف السياسية غير المستقرة، قد أدى إلى عزوف الكثير من المواطنين عن المشاركة في رسم السياسات العامة لبلادهم، وعدم التعبير عن آرائهم فيما يخص القضايا العامة. كل ذلك انعكس في ظاهرة اللامبالاة عند غالبية شعوب البلدان العربية تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، وهذا بدوره انعكس في اللامبالاة تجاه أدائهم لأعمالهم، فتفشت تبعاً لذلك مظاهر الفساد الاداري.

كذلك عانت شعوب بعض البلدان العربية من الآثار السيئة الناتجة عن اتباع حكوماتهم لسياسات تنموية غير مدروسة وغير متوافقة مع طبيعة هذه الشعوب. . وللتدليل على

ذلك ما حدث في كل من مصر وليبيا والعراق وسوريا والجزائر والسودان، حيث أدى التحول الاشتراكي في هذه الدول واتباع حكومات هذه الدول لأنظمة سياسية ذات صبغات اشتراكية - تتنافى مع طبيعة شعوبها - إلى تراجع معدلات النمو وتبدلت بعض الحالات الناجحة للتنمية إلى كوارث تنمية.

لقد كانت بعض السياسات التنموية غير المدروسة أحد الأسباب الرئيسية للتردي الاقتصادي لأحد أهم القطاعات الاقتصادية في مصر، ألا وهو القطاع الزراعي، حيث أدت سياسة الاصلاح الزراعي في مصر وتفتيت الملكيات ثم التأميم إلى تحول مصر من بلد زراعية مصدرة للمحاصيل الرئيسية إلى بلد مستورد بالدرجة الأولى لمعظم الحاصلات الزراعية[1].

كذلك كانت خطط التنمية غير المدروسة أحد الأسباب الرئيسية للمستوى الاقتصادي المتدني الذي يعيشه السودان، وكما يوضح الدكتور عثمان الجعلي فإن أحد الأسباب الرئيسية لأزمة السودان هو السياسة الاقتصادية الخاطئة التي كرست من النهج الاستهلاكي المبدد والانفاق التفاخري بجانب سياسات الترضيات والفساد والتي أدت إلى هدر اقتصادي فاحش[2].

---

١ - بنت هانس، سمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي في مصر، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٧ - ١٥٢.

٢ - الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، محاولة لتأطير ودراسة =

ونفس الأمـر يقال عن ليبيـا والعـراق حيث أدى التحـول الاشتراكي بهما والغلو فيه إلى درجة الشيوعية، إلى أن أصبحت الحكومة الليبية في أوائل عـام ١٩٩٣م عاجـزة عن دفع رواتب موظفيها، لقد تحولت إمكانات النفط الضخمة من نعمة ومحرك للتنمية إلى نقمة. أما بالنسبـة للعراق فقـد أدى سوء التخـطيط للتنميـة إلى ضياع ثـرواته وتبـديدهـا وبدلاً من أن تصبـح هذه الثـروة يداً تسـاعد عـلى البناء والتقـدم أصبحت معولاً للهـدم وإفشاء الفساد، من كـان يصدق أن العـراق وهي الدولـة التي تصنّف ضمن الخمس الدول الأعلى في تصدير النفط أن تهـوي إلى حـد الاضطرار في احتـلال الكويت بحجـة إعـادة تـوزيـع الثروات بين شعوب المنطقة الواحدة!!

إن مثـل هذه السيـاسات مـا كان لهـا أن تُتخذ إلا في بيئـة سياسية كتلك التي تغلب عـلى بعض الدول العـربية، فـانعدام المشـاركة والاستشـارة من قبل قـطاعات لهـا اعتبارهـا في هـذه الدول، وتمركز السلطات في أيدي فئـات معينة، كـل هذا أدى إلى تدهور الأوضـاع بشكل عـام ومن ثم انعكاسهـا على الأداء العام في جميع القـطاعات وعـلى سلوكيات العـاملين، فظهـرت

= وطرح ظاهرة سلوكية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمّان، رقم ٢٩٥، سنة ١٩٨٥، ص ٣١.

الرشوة والاختلاس وسرقة الأموال العامة وتعطيل معاملات الأفراد. . وما إلى ذلك.

إن نتائج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والادارية هي الأمل الذي يعيش عليه أغلب سكان الوطن العربي، وإذا ما انهارت مشاريع التنمية انهارت معها آمال شعوبها وأصاب الاحباط والفساد الكثير من المواطنين كرد فعل طبيعي.

٤ ـ العوامل الاجتماعية :

رغم تشابك العوامل الاجتماعية التي ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بظاهرة الفساد الاداري وتعدد هذه العوامل، إلا أننا سوف نتناول ثلاثة عوامل نرى أن لها الأثر الأكبر على هذه الظاهرة. وهذه العوامل هي : ظاهرة الهجرة سواء الداخلية أو الخارجية، مفهوم الانتماء أو الحس الوطني، والإعلام.

ظاهرة الهجرة والفساد :

تُعتبر الهجرة الداخلية (من الريف إلى الحضر) من أهم المظاهر المؤثرة على التغير الاجتماعي وذلك في التركيب البنائي للمجتمع وما يتصل بذلك من تغيرات في الوظائف والنظم السائدة فيه.

وتعد الهجرة الداخلية أحد الأنماط المعبرة عن الحراك السكاني لما لها من وزن ودلالة في جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثنائية وما يتمخض عنها من مشاكل تعبر عن سوء التنظيم أو الانحلال الاجتماعي أو الصراع الثقافي والقيمي.

وهناك دوافع كثيرة للهجرة الداخلية[1] من أهمها الهجرة بسبب البحث عن عمل، أو الدراسة أو بسبب النقل للعمل.. وما إلى ذلك. والذي يهمنا من هذه العوامل هو هجرة قوة العمل لارتباطها بالسعي وراء تغيير وتحسين مستوى المعيشة.

وتتزايد الهجرة الداخلية في معظم البلدان العربية في مناطق التصنيع والمناطق التي تتركز فيها المدارس والجامعات.

وتدلنا بعض البيانات المتاحة في بعض البلدان العربية، على زيادة حركة الهجرة الداخلية من المناطق الريفية أو البدوية إلى المناطق الحضرية.. ففي جمهورية مصر العربية زاد القطاع الحضري بشكل سريع، ففي عام ١٩٨٦ بلغ عدد المواطنين

---

١ ـ اندكتور صلاح الدين فهمي محمود، دور المتغير السكاني في عملية التنمية المخططة، المركز الاسلامي الدولي للدراسات السكانية، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٧٧م.

القاطنين للحضر ٤٨,٧٪ من مجموع السكان بالمقارنة مع ٣٨,٢٪ في عام ١٩٦٠[1]. وفي جمهورية السودان دلت البيانات المستخرجة من تعداد ١٩٨٣ على أنه من بين سكان السودان البالغ عددهم حينئذ ٢٠,٥٦ مليوناً فإن ٧١٪ يعيشون في مناطق ريفية و١٨٪ في المدن و١١٪ رُحّل متنقلون، ويتركز أغلب السكان في العاصمة القومية والاقليم الأوسط حيث ترتفع الكثافة السكانية عن بقية أقاليم البلاد. ولقد زادت عمليات الهجرة الداخلية إلى العاصمة خلال فترة الجفاف الكبير ٨١ ـ ١٩٨٣ حيث شهدت مدينة الخرطوم وما حولها نمواً عشوائياً فاق كل الحدود، وظهر نحو ٤٠ معسكراً جديداً للنازحين تحيط بالعاصمة ومعظم هذه المعسكرات لا تتمتع بخدمات صحية أو اجتماعية أو أمنية، وهذا في حد ذاته يوفر مناخاً جيداً لافراز السلبيات والفساد وارتكاب الجرائم،

---

١ ـ بنت هانس، سمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٣ ـ ١٤٥. ولقد أدت هذه الهجرة العشوائية إلى ضغوط شديدة على العاصمة الكبرى القاهرة وظهرت المباني العشوائية وانتشرت حالات السكنى بالمقابر. وهذا كله وفر مناخاً لكل أنواع الفساد. ولقد أظهرت عمليات التمشيط الأمني التي تمت في الآونة الأخيرة خلال عمليات مكافحة الارهاب عن اتخاذ معظم المجرمين لهذه الأماكن وكراً لهم.

وانعكس ذلك كله على جميع فئات المجتمع الذي بات غير آمن لا على حياته ولا على ممتلكاته[1].

كذلك أشارت وثيقة الخطة الرابعة الصادرة عن وزارة التخطيط بالمملكة العربية السعودية إلى تزايد التغيرات السكانية والاجتماعية بصورة سريعة خلال فترتي التنمية الثانية والثالثة، وقد أدى ذلك إلى تركز السكان بصورة كبيرة في المراكز الرئيسية والمدن الكبيرة، وازدادت نسبة المتوطنين من البدو[2].

كما أشارت الدراسات الاجتماعية والاقتصادية التي قامت بها وزارة التخطيط إلى وجود هجرة كبيرة داخل المملكة، فقد أخذ عدد السكان في كل من المنطقة الشمالية والجنوبية الغربية في التناقص، بشكل خاص، بسبب انتقال السكان إلى المناطق الأخرى حيث الأجزاء المزدهرة في المنطقة الوسطى والغربية، بالاضافة إلى ذلك فإن عملية التحضر الجارية تعني أن المراكز

---

١ ـ الدكتور اللاحم عبدالحافظ أحمد، الجريمة في السودان، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠.

٢ ـ وزارة التخطيط، خطة التنمية الرابعة، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٠٥ ـ ١٤١٠ هـ، ص ٩٣.

الحضرية الرئيسية كالرياض وجدة والمدن الأخرى الكبيرة ستستقبل المهاجرين من المناطق القروية"[1].

وللهجرة الداخلية مشاكل كثيرة أهمها صعوبة التكيف الاجتماعي أو البطء فيها، ويترتب على ذلك تعارض أساسي بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي، ومن أبرز مظاهر ذلك ارتكاب أنماط من السلوك الانحرافي أو الاجرامي"[2].

ولقد أكدت دراسة عن تحركات العمالة في جمهورية السودان، إلى أن للهجرة الداخلية علاقة مباشرة بسلوك العاملين وبخاصة لأولئك الذين يلتحقون بوظائف عامة تتقيد بمواصفات محددة، فإنهم عادة لا يلتزمون بسلوكيات الوظيفة من التزام وانضباط. في مثل هذه المواقف، نجد أن هنالك تعارضاً أساسياً بين السلوك الانضباطي وبين السلوك الناتج عن صعوبة التكيف مع المجتمع الجديد. ومن هنا تبرز سلوكيات تتميز بالرغبة في الوظيفة من أجل العائد المادي فقط وعدم الرغبة في أداء واجبات الوظيفة حسب ما هو معتاد،

---

١ - المرجع السابق، ص ٤٤٠ - ٤٤١.

٢ - الدكتور صلاح عبدالمتعال، التغير الاجتماعي والجريمة، مرجع سبق ذكره، ص ٩١.

وتكون النتيجة ما نراه من سلبيات في الأداء الوظيفي والمتمثل في تفشي حالات الرشوة والاختلاسات . . وما إلى ذلك[1].

وما يحدث في مصر والسودان يحدث في معظم مناطق التحضر في بقية الدول العربية الأخرى وما مصر والسودان إلا أمثلة فقط.

هذا عن الهجرة الداخلية، أما الهجرة الخارجية فإنها تعد هي الأخرى أحد أهم المظاهر المؤشرة على التغير الاجتماعي.

وتعد البلدان العربية النفطية مناطق جذب واسعة للعمالة الوافدة سواء من بلدان عربية أخرى (مصر ـ السودان ـ تونس ـ سوريا ـ الجزائر ـ اليمن . . وما إلى ذلك) أو من بلدان غربية. فتميز البلدان النفطية بانخفاض كثافتها السكانية بالمقارنة بحجم الاستثمارات التنموية الهائلة التي تنمو في هذه البلاد، جعل هذه البلدان توفر فرصاً وظيفية لأعداد كبيرة من القوى العاملة بأحجام ومهارات غير متوفرة في هذه الدول، وأيضاً بثقافات ومعتقدات إلى حد ما تختلف عن المعتقدات والثقافات الخليجية التي تتميز بالمحافظة على التقاليد العربية والاسلامية وتحكيمها الشرع والعرف.

---

١ ـ الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، المنظمة العربية للعلوم الادارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

ومع المعايشة اليومية والتعامل مع ثقافات مختلفة، في ظل تغيير اجتماعي واقتصادي يحدث بسرعة كبيرة، برزت إلى السطح أنماط جديدة من الجرائم تركزت أساساً في فئات معينة من موظفي الدولة وأصحاب الأعمال، تمثلت معظم هذه الجرائم في انحراف سلوكي وفساد اداري من دفع واستلام للرشاوي عند توزيع العطاءات الحكومية الهامة، واستغلال العاملين خصوصاً الوافدين فيما يتعلق بأجورهم ومستحقاتهم الأخرى[1].

وعلى الرغم من الدور الحيوي الذي تلعبه العمالة الوافدة في كثير من الأحيان في المشاركة في عملية التنمية بالبلدان العربية الخليجية، إلا أن الفوارق في الثقافة والحضارة قد لعبت دوراً هاماً في ظهور جرائم غريبة على البلدان العربية الخليجية، فقد نقل كثير من الوافدين إلى دول الخليج عادات هي عادية في بلادهم ولكنها ضارة ويعاقب عليها النظام في دول الخليج، كإدمان المخدرات وصنع الخمور، وممارسة الدعارة، فضلاً عن جرائم التحايل في تجهيز وشحن وتخليص

---

١ - الدكتور محمد هاشم عوض، المشكلات الأمنية في البلاد سريعة النمو، منطقة الخليج، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤٠٨، ص ١٥ - ١٨.

وتسليم البضائع المستوردة واستغلال الثغرات في الأنظمة المحلية والدولية[1].

الانتماء والحس الوطني :

تتفاوت المجتمعات وتتباين في تركيبها النفسي والاخلاقي والطبقي، كما تتفاوت رؤية المجتمعات وفهمها لمعاني الوطنية والولاء والتفاني في أداء الأعمال. وبالنظر إلى واقع البلدان العربية فإن الدلائل تشير بوضوح إلى تفشي ظاهرة الفساد الاداري من رشوة واختلاس ولا مبالاة وقلة الدافع للعمل. . وما إلى ذلك. من الظواهر السلبية التي أصبحت تعاني منها معظم البلدان العربية.

ورغم أن أسباب تفشي هذه الروح السلبية بين المواطنين يعود إلى أسباب كثيرة[2]، إلا أننا نرى أن أغلب هذه الظواهر يمكن ارجاعها ـ جزئياً ـ إلى ضعف مفهوم الانتماء أو الحس الوطني عند أغلب الشعوب العربية، وإلى سيطرة النعرات القبلية والعرقية والتي كان للاستعمار دور كبير في تنميتها[3].

---

١ ـ المرجع السابق، ص ١٨.

٢ ـ كالجهل والاستعمار والفقر مما أدى إلى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

٣ ـ الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٥.

إن عدم اهتمام المجتمعات العربية باشعار الفرد بأهمية انتسابه إلى المجتمع أدت إلى انهيار التآلف الاجتماعي الذي من خلاله تنمو للفرد شخصية عامة بوصفه جزءاً في البناء الاجتماعي، بل على العكس فإن تنمية هذه الشخصية تسهم بقدر كبير في زيادة حدة التضامن بين أفراد المجتمع الواحد. وبقدر ما تسعى المجتمعات إلى تحقيق هذا الهدف بقدر ما يكون نصيب الأخير من الاصلاح والقوة والمناعة ضد كل صور الفساد. وهذا الانتماء والتآلف الاجتماعي إنما ينهض على أسس من التربية والتوعية بهدف بناء الفرد بناءً صحيحاً مما يؤدي إلى تكوين مجتمع متماسك يشعر كل فرد فيه برقابة المجتمع على تصرفاته، فيردعه عن الانزلاق في مزالق الفساد[1].

إن مهمة بث الانتماء وزرعه في الأفراد يجب أن تتم من خلال المجتمع الذي يمارسها عن طريق مؤسساته المتمثلة في الأسرة والمدرسة والجامعة وبقية المؤسسات الاجتماعية الأخرى، كالنقابات والجمعيات ومؤسسات الشباب.

---

١ ـ الدكتور فخري الحديثي، دور الجمهور في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ١٧

إن ضعف روح الانتماء أو الحس الوطني التي أصابت غالبية من شبابنا العربي انعكست على ولائهم للوطن، ومن ثم على أدائهم لأعمالهم في الوظائف الهامة على وجه الخصوص، وأصبح الوعي بالملكية العامة ضعيفاً واهياً، فظهر الفساد وانتشرت السرقات والرشاوى. .

إن ضعف أو غياب مفهوم الانتماء والحس الوطني يولد آثاراً سلبية لها مردودها على تحديد النمط السلوكي السلبي للعاملين تجاه بلادهم وممتلكاتها.

الاعلام :

لا شك أن لوسائل الاعلام تأثيراً كبيراً في حياة الأفراد، مرده سعة انتشارها وقوتها في الترفيه والترغيب. . وإذا لم يُحسن ترشيد الاعلام وتوجيهه فسيكون عنصراً مساعداً على انتشار الفساد. إذ يمكن أن تعمل المعلومات والمواد التي تبثها وسائل الاعلام على تشكيل الأذواق وإثارة الطموح وبخاصة في المجتمعات الموجهة نحو الاستهلاك. فمع الحاجة الملحة إلى الطموح المشروع، يصبح استخدام الطرق القصيرة غير المشروعة لاشباع هذه الحاجات هو الأسلوب الشائع في كثير من الأحيان.

وفي دراسة ميدانية للمركز العربي للدراسات الأمنية

والتدريب عن نزلاء الاصلاحات في العالم العربي[1] اثبتت الدراسة أن عدداً من الأحداث الذين طبق عليهم الاستبيان أنهم تلقوا خبرتهم الاجرامية من المسلسلات التليفزيونية التي تتناول جريمة ما أو قضية ما، وأفاد البعض الآخر أن قصص المغامرات قد غذت الخيال الاجرامي لدى هؤلاء الأطفال، وأشارت فئة ثالثة إلى دور أجهزة الفيديو في انحراف الشباب نحو السلوك الاجرامي، فالافلام التي تعرض لأنواع من الجرائم تساعد ذوي الاستعداد الإجرامي على التعرف على سبل ووسائل جديدة لارتكاب جرائمهم.

وفي المقابل فإنه يمكن لوسائل الاعلام أن تلعب دوراً قوياً وفعالاً في تربية المواطنين وتوعيتهم لتحصينهم ضد السلوك المنحرف، وهذا الدور يمكن أن يتحقق من خلال[2]:

١ - التوعية الاجتماعية والدينية والثقافية والاعلام القانوني والاسهام في تحقيق الأمن الوقائي للمجتمع.

٢ - الاعلام بوقائع السلوك الانحرافي أو الفساد الاداري والكشف عنها ونشر أخبارها.

---

١ - راجع الدكتور الأصم عبدالحافظ، الجريمة في السودان، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، ص: ٦٨.

٢ - الدكتور سنان سعيد، دور الاعلام في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الدفاع الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣

٣ ـ نشر الأحكام الجزائية الصادرة بشأنها قضايا الفساد خصوصاً تلك المخلة بالتنمية أو المعطلة لمسيرتها بهدف الردع .

٥ ـ العوامل الاقتصادية :

١ ـ عموميات :

تصنف غالبية البلدان العربية بشكل عام ضمن مجموعة البلدان النامية، باستثناء البعض القليل منها والذي يصنف ضمن الدول الأقل نمواً وذلك طبقاً للتقرير السنوي الذي يعده البنك الدولي للانشاء والتعمير.

وطبقاً للتقديرات الاقتصادية، التي تصدر عن وثائق خطط التنمية في البلدان العربية، فإن نسبة القوى العاملة إلى السكان في الوطن العربي تعد نسبة منخفضة بشكل عام في معظم البلدان العربية وبشكل خاص في بلدان الخليج العربية، ويرجع سبب انخفاض هذه النسبة إلى انخفاض نسبة اسهام الأناث في القوى العاملة وذلك لأسباب دينية واجتماعية وثقافية[1] .

---

١ ـ يمكن الرجوع إلى وثائق خطط التنمية التي تصدرها وزارات التخطيط في بعض الدول العربية مثل مصر ـ السودان ـ السعودية ـ سوريا ـ تونس .

كـذلك تشـير التقاريـر الاقتصاديـة المتاحـة لمجمـوعـة من البلدان العربية إلى أن العلاقة بين النمو الاقتصادي والعمالـة - رغم أنها علاقة مباشرة وقـوية ولهـا مضامـين هامـة للسياسـات الاقتصـادية - هي عـلاقـة غـير متـوازنـة. ففي معـظم البلدان العربية لا يتواكب النمو البطيء نسبياً في فرص العمل الجـديدة مع الطلب على العمل من العمـال الجدد، ونتيجـة لذلـك تحل البـطالـة. وفي بعض دول مجلس التعـاون الخليجي[1] - وهي الدول التي قطعت شوطاً بعيداً من النمو - فـإنه عـلى الرغم من أن النمـو في فرص العمـل قد فـاق عدد المـواطنـين الملتحقـين بالقوى العاملة، إلا أن النمو في الانتاجية بقى بطيئاً جـداً وغير كافٍ لسد الثغرة بين الطلب والعرض[2]. ونتيجة لذلـك تسبب النمـو في الاقتصاد خـلال السنوات الخمس عشـرة المـاضيـة - ونـظراً لانخفاض الكثـافة السكـانية بهـذه الدول - في زيـادات ملموسة في عدد العمالة الكلي ولا سيما العمال الأجانب، ولهذا الأمر انعكاسات أمنية واقتصادية واجتماعية لا يستهان بها[3].

١ - وزارة التخطيط، خطة التنمية الرابعة، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ١١٤.

٢ - يعود ذلك بصفة خاصة إلى أن مجموعـة دول مجلس التعاون الخليجي تتميـز بقلة حجم سكانها الـذين لا يتعدون في مجمـوعهم حوالي ١٩ مليون نسمة وفقاً لاحصاءات ١٩٩٠م.

٣ - عـرضنا إلى آثـار ذلك عنـد تعرضنـا لآثار الهجـرة الخـارجيـة ضمن العوامل الاجتماعية المسببة لبيئة الفسـاد.

وعليه فإن قسمي العالم العربي - إن صح التقسيم - يعانيان من مشكلتين رئيسيتين، الأولى تعاني منها البلدان ذات الكثافة السكانية المرتفعة وتتمثل في ارتفاع معدلات التبطل وضيق فرص العمل خصوصا ازاء عجز القطاعين الحكومي والخاص عن استيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب المؤهل الراغب في العمل، وغير خافٍ أن هناك علاقة طردية بين التبطل وحدوث الفساد والسلوك الانحرافي[1]. أما المشكلة الثانية فتعاني منها البلدان ذات الكثافة السكانية المنخفضة وتتمثل في الزيادات الكبيرة في عدد العمالة الوافدة ذات الثقافات والشخصيات والديانات المختلفة، ومع ان معدلات الجريمة منخفضة أساساً بين السكان الأصليين في الدول ذات الكثافة المنخفضة بالنسبة لمثيلاتها من الدول ذات الكثافة السكانية المرتفعة[2]، إلا أن للعمالة الوافدة تأثيراً واضحاً على

---

١ - الدكتور عاطف عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠ - ٤١.

٢ - مرد ذلك عدة عوامل أهمها القيم والعادات الاسلامية والعربية التي ما زالت حية في هذه المجتمعات، فضلاً عن سعي حكومات هذه الدول لتوفير مقومات العيش الكريم لمواطنيها وهذا يحول دون وقوع الانحرافات التي يكون سببها العوز والحرمان.

المسألة الأمنية، فهذه العمالة تؤثر في المسألة الأمنية بشكل يرتفع من معدل ارتكاب الجريمة كماً ونوعاً[٥].

من جهة أخرى، فإن معظم البلدان العربية تتشابه من حيث التوزيع النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية. فبمطالعة القضايا الرئيسة المتعلقة بمستوى العمالة والتغيرات في التركيب النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية وخصائص القوى العاملة العربية واتجاهات الانتاجية بها يمكن أن نحدد ملامح مشتركة إلى حد كبير للقوى العاملة العربية وذلك على النحو التالي :

١ - يحتل قطاع الزراعة والرعي المرتبة الأولى في استيعابه أعلى نسبة من القوى العاملة الاجمالية.

٢ - يحتل قطاع الخدمات - وهو في غالبيته قطاع حكومي - المرتبة الثانية من حيث استيعاب العاملين.

٣ - يحتل قطاع الصناعة والبترول المرتبة الثالثة في التوزيع النسبي للعمالة حسب القطاعات الاقتصادية.

٤ - تعاني معظم البلدان العربية - باستثناء بعض الدول النفطية - من تدهور سريع في الطاقات الانتاجية والبنايات

---

١ - الدكتور بيلي إبراهيم أحمد، العمالة الوافدة والمسألة الأمنية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٠هـ، ص ٤١.

الأساسية والأجهزة الادارية. وقد أدى ذلك إلى تدني صافي الناتج القومي (G N P) لهذه البلدان بسبب الأداء السيء في القطاعات الاقتصادية الرئيسة خصوصاً قطاعي الزراعة والخدمات.

فالقطاع الزراعي في دول كمصر وسوريا والعراق والسودان والأردن وتونس شهد اضطراباً واضحاً في الأداء لأسباب تتعلق بالسياسات الزراعية ـ من تأميم وتفتيت للملكية وقوانين اصلاح زراعي وتدخل الدولة لتسعير المحاصيل الزراعية بشكل إجباري وزيادة الضرائب على المزارعين وملاك الأراضي ـ أو لظروف طبيعية كالجفاف والتصحر وقلة المياه، أو لظروف عالمية كالمنافسات وحروب الأسعار والاغراق واكتشاف بدائل من المركبات الصناعية لبعض أهم المحاصيل الزراعية في الوطن العربي وهو القطن.. وما إلى ذلك.

أما القطاع الخدمي والحكومي على وجه الخصوص، فقد كان وما زال هو الملاذ الآمن لكل العاملين حيث الأمان وثبات الوظيفة ـ العامة وضمان استمرار حصولهم على الراتب الشهري سواء عملوا أم لم يعملوا مقارنة بوظائف القطاع الخاص فقد أدى نظام وسياسة القوى العاملة التي تبنتها بعض الحكومات العربية ـ على أمل القضاء على البطالة بين جموع

الشباب - إلى تكدس أعداد كبيرة بالوظائف العامة بدون عمل أو يمارسون أعمالاً وهمية لا تفيد، وقد انعكس ذلك كما سبق أن ذكرنا على ميزانية الدولة حيث تحملت بحجم رواتب يمثل نسبة كبيرة من حجم الانفاق الحكومي، فضلاً عن عجز الأجهزة التنفيذية في الدولة عن ممارسة مهامها المنوطة بها على الوجه الأكمل وذلك نتيجة لتكدس هذه الأجهزة بالعاملين وانخفاض مستوى سلوك هؤلاء العاملين ومستوى أدائهم للعمل.

ونتيجة لكل ذلك ظهرت صور للسلوك المَرَضي بين العاملين، فمنهم من يبحث عن أعمال إضافية خارج العمل، ومحاولة بعضهم تدعيم ذواتهم عن طريق بعض الأساليب غير السوية بعد أن عجزوا عن تحقيق ذلك عن طريق العمل المثمر والمنتج، فظهرت الرشوة والاختلاس والغدر بالمال العام، وتعويق المعاملات بهدف الحصول على بعض المنافع والمزايا من جمهور المتعاملين مع هذه المصالح.

ومع ذلك فقد شهدت هذه الدول تحولات أساسية في بنيتها الاقتصادية وتحولها إلى اقتصاديات السوق الحرة، بعد أن ثبت فشل تطبيق السياسات الاشتراكية في معظم الدول العربية التي طبقت هذه السياسات، وبدأ القطاع الخاص يزدهر رويداً

رويداً، وبدأ يستقطب بعضاً من الموظفين والعمال والفنيين ذوي المهارات العالية من القطاع الحكومي والقطاع العام استناداً على مغريات الوظيفة.

وقد انعكس ذلك على سلوكيات العاملين بالوظائف العامة حيث أضحوا موضوع تنازع بين التحول للقطاع الخاص أو البقاء في الوظيفة الحالية، وفي غضون هذا التنازع كان الخاسر هو الأداء الوظيفي والسلوك الوظيفي الذي اعترته كل السلبيات التي أوضحناها من قبل[1].

٢ - طبيعة النظام الاقتصادي وأثره في ظهور وانتشار الفساد :

لطبيعة النظام الاقتصادي المطبق في أي مجتمع من المجتمعات دور هام ومؤثر في توجيه دفة النشاط الاقتصادي في هذه المجتمعات. وينبع هذا مما للهيمنة والسيادة التي تكون للنظام الاقتصادي في كثير من المجتمعات، في توجيه هذه المجتمعات أكثر من غيره من النظم سواء السياسية أو الاجتماعية.

وبنظرة عامة على بلدان الوطن العربي، نجد أنها قد انقسمت فيما بينها من حيث طبيعة النظام الاقتصادي الذي

---

١ - الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

اختـارتـه وطبقتـه إلى قسمـين أو فئتـين : فـالبعض الأول من حكومات هذه الدول قلصّت من دور الدولة في توجيه الأنشـطة الاقتصادية إلى حد ما وتبنت مـذهب الاقتصاد الحـر الذي تُبنى فيه السياسة الاقتصادية للدولة وتـوجه عـلى أساس من الحـرية الاقتصادية سواء في داخل الـدولة أو في العـلاقات الاقتصـادية مع الخارج.

والبعض الآخـر اتخذ من الأفكـار الاشتراكيـة منهجاً لـه، وعملت حكومات هذه الدول عـلى تقليص دور الفرد والقـطاع الخـاص في النشاط الاقتصـادي، وافـردت دوراً هـامـاً وكبيـراً للدولـة. ولذلـك قام النـظام الاقتصادي في هـذه الـدول عـلى أساس من التدخل والتوجيه الكامل من الدولة للاقتصاد.

وقـد اختلفت كـل دولـة عن الأخـرى في مـدى أو درجـة تـطبيقها للنـظام الاقتصـادي الـذي اختـارتـه، فبعض الـدول العـربيـة وصلت إلى حـد تـطبيق النـظام الاشتـراكي الصـارم (الشيوعية) على نظامها الاقتصادي، في حـين أن البعض الآخر اكتفى بـأن وازن بين دور الـدولة في النشـاط الاقتصـادي ودور القـطاع الخاص، بحيث وصـل إلى ما يعـرف (بالاقتصـاديات المختلطة)، والبعض الثالث أطلق العنان للقطاع الخاص ليتولى بدوره دفع مسيرة التنمية إلى الأمام.

نحن أمام أنظمـة اقتصاديـة متعددة مـطروحة في السـاحة العربية، وكل نظام من هذه الأنظمـة له ـ بـدون شك ـ دور أو أثر على ظهور وانتشار ظاهرة الفساد الاداري بشكل أو بآخر.

في النظام الحر الذي يدعي أن الحـرية والمنـافسة الشـريفة بـين الأفراد هي عـوامل تسـاعد عـلى تقدم المجتمـع ككـل في معـظم نواحي الحيـاة، وأن محاولـة تحقيق أقصى ربح ممكن هي الهـدف الرئيسي الـذي تسعى كل مؤسسـة إلى تحقيقـه. أيضـاً تؤكـد المبادىء الأسـاسية لهـذا النظام أن المنـظم أو المديـر وهو الـذي يتولى ادارة دفـة النشاط الاقتصـادي ومحـاولـة مـواجهـة المشكلات الاقتصادية التي تقابله إنما يعمل في ذات الـوقت على محـاولة منـع أو التخفيف من الفساد الاداري، لأن ذلـك يزيـد من أرباح المنظمة التي يديرها.

هذا ما يدعيه النظام الحر، ومع التسليم بأن هـذه المبادىء تكاد لا تنطبق في أي من دول العالم، إلا أن بعضاً من الجوانب الأساسية لهذا النظام والتي تطبق بالفعل بصورة أو بأخرى تبعد شيئاً فشيئاً عن الجـانب الإيجابي وتـظهر عـلى السطح الجـوانب السلبيـة. ومن سلبيـات هـذا النـظام أن المنـافسـة الحـرة التي يتشدقون بهـا تتحول في الحقيقـة إلى منافسـة غير شـريفة تؤدي تدريجياً إلى إضعاف وإفلاس كثير من المنافسـين ـ خصوصاً صغار المستثمـرين ـ وإبعادهم عن حلبـة الصراع ممـا يؤدي إلى نشـوء

نوع من الاحتكارات والهيمنة على السوق، الأمر الذي يعني أن البعض فقط سيتسنى له تحقيق مصالحه الخاصة، والبعض الآخر لن يتحقق له ذلك، وتبدأ الحروب بين المؤسسات باستخدام كافة السبل في سبيل تحقيق أهدافها أياً كانت هذه الأهداف، وحتى لو أدى ذلك إلى محاربة المنافسين بأخس طرق الفساد من رشوة وتدليس وغش تجاري، فضلاً عن العمولات التي تصل إلى الملايين لمن بيدهم مقاليد الأمور والتي تدفع من أجل التأثير على الأسواق، بل الأدهى من ذلك إن كثيراً من الشركات والمؤسسات الكبرى استطاعت بشكل أو بآخر تسخير واستصدار تشريعات قانونية لصالحها، فأصبحت حتى الدولة وأجهزتها بيد مثل هذه الشركات والمؤسسات التي تعمل ما تشاء وتحت تغطية من القانون أو النظام[1].

ومع تفشي الفساد سعت هذه الدول إلى تبني صيغ تسمح بمزيد من تدخل الدولة ورقابتها على الأسواق والأسعار مع تقليص حريات القطاع الخاص إلى درجة ما أملاً في التخفيف من حدة الفساد[2].

---

1. **Ralph Miliband, The State in Capitalist Society : Analysis of the Western System of Power, New York, Basic Book Inc, 1969, PP. 164 - 149.**

٢ - يتفق هذا مع ما يحدث الآن في إيطاليا، حيث أدى تفشي الفساد إلى تغيير الحكومة وغالبية رؤساء الأجهزة الإدارية العليا.

أما النظام الآخر فهو النظام الذي تَبنى الأفكار الاشتراكية حيث تتدخل الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي والسيطرة عليه. وهذا النظام يقوم على ملكية الدولة لموارد الإنتاج وكيف تتملك الدولة عوامل الإنتاج؟ لقد تم ذلك في معظم التجارب إما بالتأميم أو المصادرة دونْ تعويض عادل، وهذا هو الظلم بعينه، لقد أدى الانفراد بالرأي وعدم المشورة إلى زيادة الظلم بين الناس، وهذا الظلم هو الذي ولّد رد فعل سلبي تجاه الدولة، فظهر الفساد في كل مكان في معظم المجتمعات الاشتراكية [1]. لقد أدى ذلك إلى تضاؤل دافع تحقيق المصلحة الخاصة وسيادة دافع تحقيق المصلحة العامة على أهداف النشاط الاقتصادي ومسيرته، وحيث أن موارد الإنتاج ـ ما عدا العمل ـ ذات ملكية عامة فإن ميكانيكية السوق ونظام الأسعار تتم بالاستعاضة عنها بمبدأ التوجيه المركزي الذي يتم عبر سلطة عليا ـ الدولة ومؤسساتها ـ وهذه السلطة تتولى تحديد قرارات الإنتاج وتحديد طريقة إنتاجه وتحديد الأسعار أيضاً.

---

١ ـ لقد حارب الاسلام الظلم عامة والظلم الاجتماعي خاصة وهو الناجم عن سوء التوزيع وبخس حقوق الأفراد، ولقد نبه القرآن الكريم إلى خطورة ذلك وسوء الآثار المترتبة عليه والتي تؤدي إلى حلول الفساد والتخريب في المجتمع. يقول الله تعالى ﴿ويا قوم أوفوا المكيال والميزان بالقسط ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين﴾، سورة هود، الآية : ٨٥.

ومع أن تطبيقات النظام الاشتراكي ليست واحدة في الدول التي أخذت به، إذ هناك اختلافات بين الدول في التطبيق، إلا أن القاسم المشترك لتلك الأنظمة هو تملك الدولة لجميع عناصر الإنتاج واتخاذها القرارات الاقتصادية عن طريق جهاز التخطيط المركزي، ومع أنه ليس للملكية الخاصة أو لحافز الربح مكان في النظام الاشتراكي بصيغته النظرية، إلا أن معظم الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والتي عانت من سلبيات هذا النظام والتي تمثلت في تفشي الفساد الاداري في معظم الأجهزة الحكومية، وفي معظم قطاعات الإنتاج حيث يفتعل عمال وموظفي الحكومة والقطاع العام في مختلف المؤسسات الاقتصادية في هذه البلدان مشاكل كثيرة من سوء التصرف والفساد انعكست على إنتاجية هذه البلدان ككل. إن سيطرة فئة قليلة - هم أعضاء الحزب الحاكم - على مقدرات البلاد لم يخلف وراءه إلا الفساد وسيادة سيل عارم من الغش والخداع والارتشاء في سبيل الحصول على الحاجات الضرورية للحياة.

أن محاولات الإثراء النسبي من قبل فئة قليلة من الشعب على حساب البقية بوسائل غير شريفة كالرشوة واستغلال النفوذ واهمال المصلحة العامة والغش فيما يقدم من سلع وخدمات .. وما إلى ذلك. من الظواهر المُشكلة للفساد الاداري هي التي

أدت إلى تبني بعض البلدان العربية ذات التوجه المركزي لسياسات وصيغ يغلب عليها مزيد من الحرية وفتح المجال أمام القطاع الخاص وذلك فيما يعرف بالخصخصة وإعطاء المشروعات الحكومية مزيداً من الحريات الادارية وذلك بتقليص القيود البيروقراطية وأخذ معيار الربح لتقويم مستوى أداء المشروعات، وذلك من أجل الحد من الفساد الذي انتشر في كل أرجاء الأجهزة الادارية الحكومية والذي أصبح سمة من سمات النظام[1].

وما زالت تحاول كل مجموعة التكيف مع النظام الذي اختارته ـ ومع إيماننا بأن اختيار نظام ما يعني اختيار نمط معين من التنمية، وذلك أن اختيار نظام اقتصادي معين عادة ما يكون نتاج ظروف تاريخية قد تكون الدول طرفاً فيها أو تكون ضحيتها، فمن المعروف أن بعض البلدان العربية قامت عقب الاستقلال بتبني نموذج النمو الرأسمالي، وكانت المحصلة استمرار حالة التخلف وعدم المقدرة على بناء اقتصاد وطني مستقل، ذلك لأن نموذج النمو الرأسمالي قد وضع في ظل ظروف تطور البلدان الرأسمالية في مراحلها الأولى، بينما

---

١ ـ الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، القطاع العام بين التنمية والتصفية، بحث منشور بمجلة بكلية التجارة جامعة اسيوط، فرع سوهاج، ديسمبر ١٩٩١، ص ٢٨ ـ ٣٠.

تختلف ظروف الدول العربية التي طبقت النموذج الرأسمالي عن الظروف التي مرت بها الدول الرأسمالية خلال مراحل تطورها. ونفس الأمر يقال عن مجموعة البلدان العربية التي تبنّت النموذج الاشتراكي أو الشيوعي.

لقد سعت البلدان العربية وراء أنظمة تسمح أسسها الفكرية باتباع الغش والخداع وكل أنواع الفساد لتحقيق أهدافها - وأمام ذلك فلا يمكن أن يتوقع من هذه الأنظمة - على الرغم من محاولة التكيف معها - معالجة أو التخفيف من حدة المشكلة الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها البلدان العربية - وتركت وأهملت النظام الذي يعد في الحقيقة نتاج الظروف التاريخية التي مرت بها هذه البلدان بشكل عام.

والأجدى بهذه البلاد وهي مهد للأديان السماوية أن تطبق المنهج الذي يتلاءم معها من كافة الجوانب، ففي تطبيق هذا المنهج علاج لكل مرض اقتصادي أو اجتماعي لمشاكل البلدان العربية. وهذا المنهج هو المنهج الاسلامي الذي له تميز عن المنهج الوضعي في كل قضايا الإنتاج والتنمية. فعلى الرغم من أن كلا المنهجين الاسلامي والوضعي يتفقان في أن الهدف من وراء عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية هو تحقيق إنتاج اقتصادي سلعي وخدمي بكميات ونوعيات معينة، لكن المنهج الاسلامي تميز عن المنهج الوضعي في التزام المنهج الاسلامي

بالمبادىء الاسلامية في الإنتاج والتي تضفي على الإنتاج طابعاً اخلاقياً إنسانياً، فالمنهج الإسلامي لا يقر التقدم المادي فقط، كذلك يهتم المنهج الاسلامي من ناحية التوزيع بالعمل على توفير مستوى معيشي لائق لكل فرد في المجتمع، وفي هذا قضاء على الظلم الاجتماعي المنتشر في المنهج الوضعي والذي يعد سبباً لكل فساد.

وعليه فالنظام الاقتصادي الاسلامي الذي يعد نظاماً حراً بلا فردية وجماعي مع المحافظة على الكيان الفردي، قد وازن بين الفرد والجماعة، فإذا كان الاقتصاد الحر قد مهد الطريق لتصرفات الرأسمالية على حساب المصلحة العامة في المجال السياسي والاقتصادي وغيره باسم الحرية، والشيوعية قد قتلت الحرية الفردية باسم الجماعة، فإن الاسلام قد وازن بين طرفي المعادلة دون أن يطغى طرف على الآخر[1].

إن النظام الاقتصادي في الاسلام بما شرعه الله لعباده من حرية في التصرف إنما وضع ذلك في حدود واضحة قوامها أن يكون التصرف لصالح الفرد والجماعة وأن يكون بعيداً عن

---

١ ـ الدكتور محمد محمود الذنيبات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٩.

الإساءة للغير، وأن لولي الأمر (الدولة) حق التدخل بتصحيح التصرف الخاطىء المنحرف إما بإلغائه أو بالمطالبة بتصحيح الأخطاء الواردة فيه ومقاومة كل انحراف يسيء إلى المجتمع.

إذاً فحق الدولة في التدخل لتصحيح المسار الاقتصادي في المجتمع المسلم مقيّد بالعمل على جعل الاقتصاد للمصلحة العامة أولاً قبل أن يكون في مصلحة الفرد نفسه، وأن يكون التدخل لمنع مفسدة أو لتحقيق مصلحة، فمشروعية التدخل لتصحيح المسار الاقتصادي طبقاً لتعاليم الشريعة قائم على مسئولية الإمام عن رعيّته. هذه المسئولية هي التي جعلت دور الدولة هو إصلاح البلاد وإقامة العدل وخدمة الصالح العام، وقبل كل ذلك هو بناء الانسان وتربيته على القيم الاسلامية التي لم تعط له حرية التصرف التامة واستخدام الوسائل المختلفة للاثراء، بل أنها حددتها بالشرعية وعدم الإضرار بالآخرين بأية صورة من الصور.

فإذا أعدت الدولة هذا الانسان إعداداً متقناً يعتمد على التعاليم الاسلامية فالنتيجة هي بناء أولى لبنات التنمية القائمة على الفضيلة والأخلاق والبعيدة كل البعد عن الرذيلة والفساد. وأنّى لنفس مؤمنة تربّت على تعاليم الاسلام وعلى قول الله تعالى: ﴿إنّ الذين يشترون بعهد الله وأيمانهم ثمناً قليلاً أولئك لا خلاق لهم في الآخرة ولا يكلمهم الله ولا ينظر

إليهم يـوم القيامـة ولا يزكيهم ولهم عـذاب أليم﴾[1]، أن تَقبل على اقتراف فساد يغضب الله ورسولـه والمؤمنين. إنّ المجتمـع المسلم لم يعـرف مصطلح الفسـاد إلا بعد أن ابتعـد أفـراده عن تطبيق المنهج الإسلامي وتعاليمه الشرعيـة وبدأوا يـأخذون عن الغرب والشرق.

إن السبب الرئيسي لما عليه حال العـالم الإسلامي المعـاصر هو الإعراض عن تعاليم وأوامر الله سبحانه وتعالى، وعليه فإن السبب وراء الفساد الذي يعثو في بلاد المسلمين اليوم يـرجع في أصله إلى الإعـراض عن الله عـز وجــل. يقـول الله تعــالى : ﴿ومن أعرض عن ذكري فإن له معيشة ضنكا﴾[2].

وعليـه فإن في اتبـاع النظام الاقتصـادي الاسلامي الـذي يقوم على أسس وقيم أخلاقية ثابتة لا تتغـير حسب أهواء البشر مـا يساعـد على محـاربة ظـواهر ومقـدمات الفسـاد وسواء عـلى المستـوى الفردي أو الجمـاعي وهذا هـو مـا تفتقـر إليـه النـظم الوضعية الأخرى.

لقد اقتضت حكمة الله تعالى أن يكون تشريعه شـاملاً لمـا يقاوم نزعات الفساد، من اعتـداء على المـال بسرقتـه أو نهبه أو

---

١ ـ سورة آل عمران، الآية : ٧٧.

٢ ـ سورة طه، الآية : ١٢٤.

الغدر به، والمماطلة في احترام مواعيد الأداء للعمال أو العمل المنظم، وبذلك تدخل التشريع فحرم كل ما يعوق التقدم الاقتصادي أو يؤثر على نشاطه، وحارب ذلك عن طريقين[1] :

الأول : طريق الالتجاء إلى العقيدة لما لها من أثر في حسن تهذيب النفوس وإبعادها عن الفساد.

الثاني : طريق العقوبة لمن لم يردعه ضميره ووجدانه الانساني الاسلامي عن الابتعاد عن الفساد وكل ما يؤثر على النشاط الاقتصادي.

ونحن في مجتمعاتنا العربية المعاصرة في أمس الحاجة إلى تطبيق هذين الطريقين بكل حزم وجدية حتى نقضي ـ أو نخفف على الأقل ـ على الفساد الاداري الذي أصبح صفة لازمة لكل أجهزتنا الادارية.

---

١ ـ الدكتور أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، لم تذكر سنة النشر، ص ٤٢٨.

ملخـــص الدراســـة

في تناولنا لظاهرة الفساد الاداري كمعوق لعملية التنمية الاقتصادية في الوطن العربي، تعرضت الدراسة لثلاثة جوانب رأينا أنها أساسية، وهذه الجوانب ليست منفصلة بل متداخلة بعضها مع البعض الآخر بدرجة كبيرة، وما المعالجة المنفصلة التي قمنا بها لهذه الجوانب إلا إطار منهجي يسهل فقط عملية استيعاب أبعاد هذه الظاهرة.

والجوانب الثلاث التي اشتملت عليها الدراسة هي : تعريف وتصنيف الفساد ودوافعه، العلاقة بين الفساد والتنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، وبيئة الفساد أي العوامل التي أسهمت في ظهور وتفشي الفساد في الوطن العربي.

الجانب الأول من هذه الدراسة اختص بتناول موضوعين أساسيين، هما عرض للدراسات السابقة التي تمت في مجالات مشابهة إلى حد ما، مع وصف للوطن العربي باعتباره منطقة الدراسة، وتبع ذلك أسلوب الدراسة ومناهجها. ثم عرضنا لتعريف وتصنيف الفساد ودوافعه، وفي هذا المجال أبرزت الدراسة المفاهيم المتعددة للفساد سواء كان سياسياً أم ادارياً أم اجتماعياً، وفي ظل تعدد المفاهيم وفي ظل غياب تعريف عام متفق عليه للفساد الاداري، خرجت الدراسة بتعريف أشمل،

وأكثر تحديداً للفساد الاداري. ثم عرضنا لأهم هوافع الفساد وأبرزها : أسباب اقتصادية واجتماعية، أسباب ادارية، أسباب سياسية، أسباب نظامية.

ومن أجل ربط الموضوع قيد البحث بالمفاهيم والأطر المنهجية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أفردت الدراسة جزءاً لتعريف التنمية وتصنيف الدول اقتصادياً وعرضنا بإيجاز لمفاهيم التنمية في كل من الفكر الرأسمالي والفكر الاشتراكي ثم مفهوم التنمية في الفكر الاسلامي.

أما الجانب الثاني من هذه الدراسة فقد اختص بدراسة العلاقة بين الفساد والتنمية، وانصب اهتمامنا في هذا الجزء على سؤالين أساسين هما : هل يُعد الفساد الاداري أحد المظاهر المصاحبة لعملية التنمية؟ أو هل يعد الفساد الاداري نتيجة لما تعانيه المجتمعات العربية في غالبيتها من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي؟

ومن خلال تحليلنا لهذين السؤالين تمكنا من أن نتلمس نتيجة أساسية وهي أنه قد يصاحب عملية التنمية في المجتمع صور من صور الفساد الاداري، كما أن المشكلة الحقيقية التي أفرزت الفساد الاداري ـ من واقع ما توفر من بيانات ـ هي الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها أغلب المجتمعات العربية. وعلى أية حال فقد انتهينا إلى حقيقة هامة تؤكد على أن

الزيادة المستمرة في صور الفساد الاداري في الوطن العربي في العقود الأخيرة تقوض بشكل فعال بعض أهم الشروط الأساسية التي لا بد من توافرها لتحقيق التنمية ودفعها إلى الأمام، فالفساد الاداري يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية ـ والتي هي نادرة بطبيعتها ـ ومن ثم يعد الفساد معوقاً رئيسياً لعملية التنمية.

الجانب الثالث من هذه الدراسة ركز على دراسة بيئة الفساد : العوامل التي أسهمت في ظهور الفساد في الوطن العربي. وفي هذا الجانب أبرزت الدراسة أن بيئة الفساد تشمل عدة عوامل لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين عامة وبالفساد الاداري بصفة خاصة. وأهم العوامل التي تعرضت لها الدراسة هي : بيئة العمل (الوظيفة العامة)، العوامل الادارية (والتي تتعلق بعدم الاستقرار الاداري والوظيفي وأثر ذلك على سلوكيات الأفراد)، العوامل السياسية (خصوصاً تلك التي تختص بعدم الاستقرار السياسي وتخبط سياسات التنمية ومدى ما تسببه من احباط للمواطنين)، العوامل الاجتماعية (وبخاصة ظاهرة الهجرة الداخلية والخارجية وعلاقتهما بالفساد، وتداعي الحس الوطني والانتماء، ودور وسائل الاعلام في نشر ومحاربة الفساد) والعوامل الاقتصادية (خصوصاً طبيعة النظام الاقتصادي وأثره في ظهور وانتشار الفساد).

[illegible] الفساد [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] الفساد [illegible]

[illegible]

[illegible].

[illegible] الفساد [illegible]

[illegible] الفساد [illegible]

[illegible]

[illegible] الاداري [illegible]

[illegible] الاداري [illegible]

[illegible] الاداري [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] الاداري [illegible]

[illegible] الفساد).

النتائج والتوصيات

اهتمت الدراسة بظاهرة الفساد الاداري كظاهرة تهم عالمنا العربي المعاصر على اختلاف نظمه وتعدد بلدانه، وركزت على علاقة هذه الظاهرة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي.

والمنهج النظري الذي اتبعته الدراسة في اختيار علاقة الفساد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية يقوم على أساس أن الفساد الاداري قد يكون أحد المظاهر المصاحبة لعملية التنمية، وقد يكون هو نتيجة لما يعانيه المجتمع من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي. وفي الحالة الأخيرة اعتبرنا أن الفساد الاداري يُعد أحد معايير التخلف ويتناسب معه تناسباً طردياً. وبالنسبة للشق الأول فقد اعتبرنا أن ظاهرة الفساد الاداري ترتبط بظروف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، فهي تنمو معه وترتبط به وذلك كرد فعل عن عمليات التنمية التي تحدث في المجتمع كلما مضى في تنفيذ خطط ومشاريع التنمية وقد أكدت الدراسة على ذلك من خلال الاحصاءات التي توفرت لنا، حيث اتضح أن معدلات جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس والغدر بالمال العام والحرائق عن عمد. . . وما إلى ذلك من مظاهر الفساد الإداري تتزايد في

كل الدول التي خطت على طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد ركزنا على دراسة هذه العلاقة في جزء مستقل من الدراسة هو الجزء الثاني.

ويمكننا القول بعد دراسة العلاقة بين الفساد والتنمية، أن الفساد الاداري قد يعد أحد المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، كما أنه قد يُعد احدى النتائج التي تظهر كنتيجة لمظاهر التخلف الأقتصادي والاجتماعي.

ومن الجدير أن نؤكد هنا أن هذه النتيجة الرئيسة متشابكة في حقيقة الحياة العملية، وكثيراً ما يتعذر التفرقة بينهما عملياً. ذلك أن علاقة الفساد الاداري بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية هي علاقة ديناميكية دائرية، يصبح السبب نتيجة، والنتيجة سبباً مع استمرارية العلاقة وتعقدها وتشابكها عبر فترة التنمية، وقد أوضحنا ذلك بدائرة خبيثة (راجع الجزء الخاص ببيئة الفساد تحت عنوان بيئة العمل) للفساد الإداري.

إن أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة يمكن إيجازها في الآتي:

١ ـ أكدت الدراسة أن الفساد الاداري في الوطن العربي يخضع لنفس المؤثرات البيئية والاقتصادية والسياسية والادارية والاجتماعية التي يخضع لها في مناطق أخرى من

العالم. ولكن ما يميز بلدان الوطن العربي عما عداها من بلدان العالم الأخرى، أن لها عقائد دينية أدى غيابها وغياب تطبيقها في بعض البلدان العربية إلى تفشي ظاهرة الفساد.

من هنا أكدت الدراسة على أن سبب الفساد في المجتمع العربي عامة والاسلامي خاصة يعود إلى الإعراض عن الله عز وجل والذي تمثل في مختلف مجالات الحياة سياسية أو اجتماعية أو ثقافية واقتصادية، وعدم تحكيم الشريعة في شؤونهم واحكامهم وحتى تعليم أبنائهم.. وما إلى ذلك. وهذا السبب هو الذي أدخل العالم العربي في حلقة الفساد يقول الله تعالى: ﴿ومن أعرض عن ذكري فإن له معيشة ضنكا﴾[1]، فالإعراض لا نتيجة له إلا الفساد ومن ثم المعيشة القاسية التي تعيشها أغلب المجتمعات العربية.

٢ ـ إن ظاهرة الفساد الاداري ليست مشكلة في حد ذاتها، بل هي سلوك تولد ونشأ في ظل بيئة سمحت له وبكل أشكاله وصوره في التفشي، وهذه البيئة لها عواملها الادارية والنظامية والاجتماعية والاقتصادية.

---

١ ـ سورة طه، الآية: ١٢٤.

وللتدليل على أن الفساد هو وليد البيئة التي ساعدت على ظهوره وأن اصلاح هذه البيئة هو بمثابة الدرع الواقي لهذه الظاهرة، أسوق نظرة كل من القانون الوضعي والفقه الاسلامي لموضوع حماية المال العام.

يقسم الفقه والقضاء التقليدي الوضعي المال الذي تملكه الدولة إلى شطرين : شطر يتحقق له حماية يضمنها نظام قانوني متميز وهو ما يعرف (بالدومين العام)، وشطر تحجب عنه هذه الحماية فيعامل معاملة الأموال المملوكة ملكية خاصة (الدومين الخاص). ومعنى ذلك أن كل شطر من شطري المال العام يعامل معاملة مغايرة للأخرى، وذلك باخضاع كل شطر منها لنظام قانوني خاص.

فأموال الدومين العام تخضع لنظام استثنائي من القانون العام حيث تعتبر السرقة منه جناية حددت له شروط معينة تكفل له هذه الحماية، بينما أموال الدومين الخاص، وهي الأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة، وهي الأكثر أهمية لأنها تدر عائداً للدولة (مصانع، مزارع، بنوك) اخضعها القضاء إلى القانون الخاص، ومن ثم فإن السرقة أو الغدر بالمال الخاص يعد جنحة أي عقوبة سرقة عادية، مما عرض أموال الدولة الخاصة للسرقة والضياع.

وعلى هذا الأساس توجد معاملتان مختلفتان لأموال الدولة، هذا الاختلاف أدى إلى كثرة التصرفات غير الرشيدة في أموال الدومين الخاص، إما من المدير أو الموظف، ومن ثم فهي محل لأطماع الأفراد وتواطؤ المديرين، وسيترتب على ذلك حرمان خزانة الدولة من مورد هام وحيوي، وهذا سيؤثر دونما شك على موارد الدولة المعاد استثمارها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إذاً فالنظام الموضوع لحماية المال هو نفسه الذي ساعد على سرقة المال والغدر به.

أما الشريعة الاسلامية فلم تقر هذه التفرقة، بل لا تميز حتى بين أموال الدولة وأموال الأفراد المملوكة ملكية شخصية من حيث الحماية المقررة لكليهما. فالحماية التي قررها الشارع واحدة، وهذا أصل مفهوم ومبرر من منطلق أن المال كله لله وأن الناس مستخلفون فيه. فوحدة المالك تقتضي وحدة المعاملة لهذه الأموال.

مما تقدم تبرز أهمية معاملة المال العام معاملة واحدة حتى تتحقق له الحماية وحتى لا يُغدر به.

من هنا تبرز أهمية الدعوة إلى تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية، ففي تطبيق أحكامها وقاية من الانزلاق في أي من صور الفساد الاداري.

٣ ـ إن المظاهر المتعددة للفساد الإداري يمكن أن تكون مؤشرات لمحاولة الأفراد لتحقيق احتياجاتهم المتزايدة، وعليه فإن بداية العلاج لهذه الظاهرة يجب أن يرتكز على تحديد مسببات الفساد، ومن ثم العمل على تلبية الاحتياجات بشكل عادل إلى حد ما، وهذا سيعمل على تغيير اتجاه الأفراد نفسياً وذلك عن طريق التركيز على درجة الدافعية الفردية أو الحافز الفردي باعتباره الدعامة الأساسية للتنمية، ولابد وفق هذا الاتجاه تحديد الصفات السلوكية والنفسية للإنسان.

٤ ـ هناك دائرة مفرغة يدور فيها الفساد الإداري في الوطن العربي، والسبب كما ذكرنا من قبل يعود الى طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي الذي تنتهجه بعض البلدان العربية، وهي نظم بعيدة تماماً عن واقع هذه المجتمعات، مما أدى الى الكثير من المظاهر التي ظهرت على السطح في هذه الدول، كالظلم الاجتماعي واختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وسوء توزيع الثروات وما إلى ذلك، كل هذه المظاهر أدت إلى زيادة حدة التوترات، فظهر وانتشر الفساد في كل مناحي الحياة، وزادت معه نفقات الأمن والإدارة والرقابة إلى غير ذلك، وبنظرة سريعة نجد حدوث تشوهات وانحرافات في

استخدام موارد الدولة المالية، فبدلا من أن توجه هذه الموارد ـ على ندرتها ـ لاستثمارات تعود بالنفع على المجتمع بأكمله وتعمل على تقدمه وتطوره، نجد أن هذه الموارد قد وجهت لقمع ومحاربة الفساد الذي هو في الأساس نتيجة لسوء اختيار النظام الاقتصادي والاجتماعي المطبق في معظم البلدان العربية.

٥ ـ لابد أن تسعى البلدان العربية الى ضرورة تعظيم دالة المصلحة الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، وهذا الأمر يعد شرطاً أساسياً للقضاء على الفساد في الوطن العربي.

إن المشكلة الحقيقية التي أفرزت الفساد في معظم البلدان العربية هى الأزمة الاقتصادية التي تمر بها هذه الدول، ولهذا فإن رفع الظلم الاجتماعي واحلال العدل الاجتماعي محله، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي هي أمور كفيلة ببناء إنسان نشط في قدراته واراداته وسلوكياته يدفع بالتنمية الى الأمام.

وقد أثبتت معظم التجارب أن الذي أنجز التقدم الاقتصادي لم يكن المال، وإنما هو الانسان الذي قام بالدور النشط، إن طريق التنمية يمر عبر إرادة الانسان، فهو العنصر الرئيسي في العملية الإنتاجية .. لم نر حضارة انهارت وتلاشت بسبب الفقر ونقص الامكانات المادية.

وصدق الله العظيم إذ يقول : ﴿وضرب الله مثلاً قرية كانت آمنة مطمئنة يأتيها رزقها رغداً من كل مكان فكفرت بأنعم الله فأذاقها الله لباس الجوع والخوف بما كانوا يصنعون﴾[1].

٦ ـ لوحظ أن كثرة التغيير والتبديل في إنشاء الأجهزة الإدارية وسير العمل فيها، وإقامة النظم الإدارية وسرعة تلاحق هذه التغيرات دون أن تسبقها دراسة شاملة أوجدت ـ فضلاً عن حالة عدم الاستقرار ـ إسرافاً في إنشاء الأجهزة الجديدة ساعدت على ظهور حالات كثيرة من الفساد الاداري، ولهذا فالأمر يتطلب ضرورة رسم سياسة ادارية عامة نقيم على أساسها تنظيم الجهاز الاداري سواء فيما يتعلق بتكوينه أو بتنظيم سير العمل فيه.

٧ ـ لا بد من تعديل نظم إعداد الموظفين وتدريبهم، فهذا يعد باتفاق الجميع عنصراً أساسياً في تحقيق الاصلاح الاداري. ولقد تبين للباحث من خلال المقابلات الشخصية التي تمت مع أكثر من مدير لشؤون الموظفين في أكثر من جهة حكومية، بأن التدريب وإن كان يرفع من كفاءة العاملين إلا أن التدريب لا يقوّم سلوكيات العاملين، فمن اعتاد على عدم الحضور للعمل في المواعيد

---

١ ـ سورة النحل، الآية : ١١٢.

المحددة، أو الخروج من العمل قبل المواعيد المحددة، وعدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة، وعدم الانصياع للأوامر والتعليمات المكتبية وما إلى ذلك، سيستمر حتى بعد اجتيازه للدورة التدريبية على نفس هذا السلوك، وعليه فلا بد أن يركز التدريب بالاضافة إلى رفع كفاءة العاملين إلى تعديل وتغيير سلوكياتهم وهذا يمكن تحقيقه ـ في نظرنا ـ عن طريقين :

أ ـ غرس المبادىء والقيم الدينية والروحية في الموظف، فهي مبادىء وقيم تساعد على الانضباط في العمل وحسن معاملة الآخرين.

ب ـ إعداد طبقة من الرؤساء الإداريين «القدوة» تتوافر لها هذه الصفات العالية، وعن طريق هذه الطبقة من الرؤساء يمكن توجيه وإرشاد باقي فئات الموظفين ورفع مستواهم.

٨ ـ إن الأطر المنهجية المتاحة يمكن أن تسهم في فهم وتحليل ظاهرة الفساد الإداري، وذلك وفق، عرضنا له من خلال البيئة المسببة للفساد، وفي تقديرنا أن الأجدى من ذلك هو أن نخرج من هذا النقاش والتحليل من دائرة المسببات المحددة للظاهرة إلى دائرة أوسع وأشمل وأكثر عمومية، بطرح هذه المسببات بشكل إجمالي وعام على مستوى الوطن العربي، مما قد يساعد في فهم مشترك لهذه الظاهرة.

المراجـــع

المراجع العربية:

أولاً: الكتب:

١ ـ القرآن الكريم.

٢ ـ الدكتور إبراهيم العواجي، التضخم الوظيفي، مفهومه وأسبابه، آثاره وعلاجه، معهد الادارة العامة، الرياض، ١٤٠٢ هـ ـ ١٩٨٢م.

٣ ـ الدكتور أحمد رشيد، الفساد الاداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار النشر، ١٩٧٦م.

٤ ـ الدكتور أحمد الحصري، السياسة الاقتصادية والنظم المالية، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

٥ ـ الدكتور الأصم عبدالحافظ أحمد، الجريمة في السودان، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١١هـ.

٦ ـ بنت هانس، سمير رضوان، العمل والعدل الاجتماعي، مصر في الثمانينيات، دراسة في سوق العمل، مكتب العمل الدولي، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٨٣م.

٧ - الدكتور بيلي إبراهيم أحمد، العمالة الوافدة والمسألة الأمنية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١٠هـ.
٨ - جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، ١٩٨٣م.
٩ - الدكتور حسني درويش عبدالحميد، الانسان المصري ودوره في التنمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٤م.
١٠ - الدكتور سنان سعيد، دور الاعلام في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، ١٩٨٣م.
١١ - الدكتور صالح بن محمد الفهد المزيد، كسب الموظفين وأثره في سلوكهم، مطبعة المدني، الرياض، لم يذكر تاريخ النشر.
١٢ - الدكتور صلاح الدين فهمي محمود، دور المتغير السكاني في عملية التنمية المخططة، المركز الاسلامي الدولي للدراسات السكانية جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٧٧.
١٣ - الدكتور صلاح عبدالمتعال، التغير الاجتماعي والجريمة

في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٨٠م.

١٤ ـ الدكتور عاطف عبدالفتاح عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤٠٦هـ.

١٥ ـ الدكتور عبدالحميد بهجت فايد، مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية، معهد الادارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ ـ ١٩٨٢م.

١٦ ـ الدكتور عبدالله بن راشد السنيدي، مبادىء الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، بدون ناشر، ١٤٠٥هـ ـ ١٩٨٥م.

١٧ ـ الدكتور عبدالرحمن الضحيان، الاصلاح الاداري : المنظور الاسلامي والمعاصر، سلسلة دراسات في الادارة الاسلامية، الطبعة الأولى، الرياض، بدون ناشر، ١٤١٢هـ.

١٨ ـ الدكتور عبدالله بن عبدالمحسن الطريقي، جريمة الرشوة في الاسلام، بدون ناشر، الطبعة الثالثة، الرياض، ١٩٨٢م.

١٩ ـ الدكتور عبدالفتاح خضر، جرائم التزوير والرشوة في المملكة العربية السعودية، بدون ناشر، الرياض، ١٤٠٨ هـ ـ ١٩٨٨م.

٢٠ ـ الدكتور علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المسهمة في تخلف الادارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، بدون تاريخ نشر.
٢١ ـ الدكتور علي عبدالرسول، الاستثمار في الأمن كأحد عناصر خطط التنمية الشاملة، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٨م.
٢٢ ـ الدكتور فخري الحديثي، دور الجمهور في الوقاية من الجرائم الاقتصادية، سلسلة الدفاع الاجتماعي، الرباط، ١٩٨٣م.
٢٣ ـ مجلس وزراء الداخلية العرب، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الاداري، تونس، ١٤٠٨ هـ.
٢٤ ـ الدكتور محمد بن عبدالرحمن الطويل، التنمية الادارية في دول الخليج العربية، الرياض، معهد الادارة العامة، سنة ١٤٠٦ هـ.
٢٥ ـ الدكتور محمد عثمان الجعلي، تسيب العاملين، محاولة لتأطير ودراسة وطرح ظاهرة سلوكية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمّان، ١٩٨٥م.
٢٦ ـ الدكتور محمد محمود الذنيبات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٤١٢ هـ.

٢٧ ـ الدكتور محمد هاشم عوض، المشكلات الأمنية في البلاد سريعة النمو، منطقة الخليج، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، سنة ١٤٠٨ هـ.

٢٨ ـ اللواء الدكتور محمد فتحي عيد، المخدرات، مركز أبحاث مكافحة الجريمة، وزارة الداخلية، المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٩٩٢م.

٢٩ ـ الدكتور نادر فرجاني، عن غياب التنمية في الوطن العربي، المستقبل العربي، بيروت، ١٩٨٤م.

ثانياً : الدوريات والتقارير والبحوث :

١ ـ البنك الدولي للانشاء والتعمير، واشنطن، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

٢ ـ المجلة العربية للفقه والقضاء، الرباط، العدد (٦) أكتوبر ١٩٨٧م.

٣ ـ المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة أسيوط، فرع سوهاج، مصر، ديسمبر ١٩٩١م.

٤ ـ مجلة التعاون، صادرة من الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، أعداد مختلفة.

٥ ـ مجلة الأمن، كلية الشرطة، دبي، الامارات العربية المتحدة، أعداد مختلفة.

٦ ـ مجلة الادارة العـامة، تصـدر عن معهـد الادارة العـامـة، الرياض، أعداد مختلفة.
٧ ـ وزارة التخطيط، بالمملكة العربية السعودية، وثائق الخطة السنوية.
٨ ـ وزارة الـداخلية، جمهـوريـة مصر العـربيـة، تقـاريـر عن أحداث التطرف، ١٩٩٣م.
٩ ـ نظام الخدمة المدنية، المملكة العربية السعودية.
١٠ ـ نظام العاملين المدنيين، جمهورية مصر العربية.
١١ ـ نظام شؤون الخدمة، جمهورية السودان.

المراجع الأجنبية :

1 - Braibanti, Ralph: Reflection in Bureaucratic Corruption. Public Administration, Vol. 40, Winter, 1962.

2 - Brown, Phelps: "Introduction" in Fawzi, S.? The Labour Movement in the Sudan, London. Oxford University Press, 1957.

3 - Davidson, R.N.: Crime and Development, Croom Helm. Ltd., 2-10 St., John's Road, London SWII, 1987.

4 - Emile, Durkheim: The Division of Labor in Society. The Free Press, New York, 1968.

5 - E. E. Hagen: On the Theory of Social Change, How Economic Growth Begins. Home Wood, III, Dorsey, 1962.

6 - Herbert, David T. and Harries D. Keith: Area Based Policies for Crime Prevention in Applied Geography. Vol. 6, No. 4, Oct. 1986.

7 - Huntington, S. P.: Modernization and Corruption in Heidenheimer, A.J., Political Corruption, Reading in Comparative Analysis, Holt, Rinehart, N.Y., 1970.

8 - H.W. Arndt: Economic Development, Asemantic History, Economic Development and Cultural Change. Vol. 29, No. 3, April, 1981.

9 - Jan Tinbergen: The Design of Development, Baltimore, The Planning, N.Y., McGraw-Hill, 1967.

10 - McMullan, M.: A Theory of Corruption, American Sociological Review, N.G., 1967.

11 - Ralph Miliband: The State in Capitalist Society. Analysis of the Western System of Power, New York, Basic Book, 1969.

12 - Robert A. Flammang, Economic Growth and Economic Development, Counterparts or Competitors? Economic Development and Cultural Change. Vol. 28, 1979.
13 - Telman, R.: Emergence of Black Market Bureaucracy, Administration Development & Corruption in New States. Public Administration Review, 1968.
14 - W.A. Lewis: An Economic Plan for Jamaica. Agenda No. 4, November 1944.
15 - Wraith, R. and Simpkins, E.: Corruption in Developing Countries, New York, Norton, 1964.



بالرياض ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م

